

49.859

RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1938-1939

212

REPETITIONS ECRITES
DE
Législation Financière

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation

de

M. JOSEPH BARTHÉLEMY
Membre de l'Institut

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Troisième Année



" LES COURS DE DROIT "

RÉPÉTITIONS ECRITES & ORALES
PRÉPARATION A L'EXAMEN ÉCRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)
— PARIS —



BIBLIOTHEQUE CUJAS

D

060 320165 7



"Les Cours de Droit"
3. PLACE DE LA SORBONNE, 3

Y

Répétitions Écrites et Orales
Reproduction interdite

L E G I S L A T I O N F I N A N C I E R E

3ème Année

I N T R O D U C T I O N

Chapitre I

GENERALITES .

Objet de ce
cours.

La science des finances est l'étude des moyens par lesquels l'Etat ou les autres personnes publiques (départements, communes) se procurent l'argent nécessaire au fonctionnement des services publics, aménagent à l'avance un équilibre de leurs recettes et de leurs dépenses, les définissent, perçoivent les recettes, réalisent leurs dépenses, contrôlent les unes et les autres, s'assurent au jour le jour les sommes voulues à l'endroit voulu, vérifient enfin l'ordre dans lequel toutes ces opérations ont été réalisées.

Immensité du
domaine de la
science des
finances.

Le domaine de la science des finances est bien loin d'être celui d'une froide technicité. Ses liens avec le droit public sont évidents. Gouverner, administrer, c'est essentiellement dépenser. Or l'Etat dépense l'argent qu'il demande aux individus. La science des finances pose donc le problème primordial de la lutte de l'Etat contre l'individu, ce dernier étant

considéré sous l'aspect de propriétaire.

Finances et
Politique

La science des finances est étroitement reliée à la science politique. Deux grands systèmes se partagent les peuples : le système tyrannique, qui, dans sa perfection moderne, est devenu le système totalitaire, et le système libéral. A chacun de ces systèmes politiques correspond un système financier, celui de la contrainte ou celui de la confiance. Le contrôle des changes est le signe, le symptôme d'un système de contrainte : il existe à Rome, à Moscou, à Berlin. Il n'existe pas en Angleterre.

Parallélisme
de la liberté
financière et
de la liberté
politique.

L'histoire montre le parallélisme étroit de la liberté financière et de la liberté politique. Ainsi en Angleterre, la liberté politique est née de la liberté financière, en 1297, par la concession, au nom du prince Edouard du "statutum de tallagio non concedendo" (principe du consentement à l'impôt).

De même, il ne faut pas être surpris qu'en France, les principes de la science des finances soient posés par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (art. 13 et 14).

Science et
législation
financière.

On doit insister sur la législation financière. Notre effort portera sur le droit positif, la technique, la législation en vigueur, l'étude des textes et de leur interprétation. Mais il est impossible de comprendre la législation si on l'isole de tout ce qui la provoque ou l'explique : sciences économiques, sciences politiques, psychologie. On cesserait de faire de l'enseignement supérieur.

Finances publiques et finances privées . Banque et Bourse. Cette étude portera sur les finances publiques, non sur les finances privées. Mais il y a entre ces deux branches une interpénétration si étroite, qu'on ne peut les isoler.

Banque et
Trésor public.

Ainsi quand les impôts ne rentrent pas encore, au mois de Janvier par exemple, l'Etat continue cependant à dépenser. Quand les recettes normales lui font défaut, l'Etat est bien obligé de trouver ailleurs l'argent nécessaire. C'est le problème de la Trésorerie. La Trésorerie cherche fréquemment son alimentation dans la Banque.

Lorsque l'Etat émet un emprunt, il a souvent recours aux Banques, soit pour leur demander de souscrire l'emprunt et de le placer ensuite dans leur clientèle, soit pour leur demander leurs guichets.

Ajoutons que les Banques sont les collaborateurs étroits du Trésor soit pour percevoir elles-mêmes sur la clientèle des impôts qu'elles reversent au budget, soit pour dénoncer au fisc les opérations passibles d'impôt que fait la clientèle. Il faut donc connaître

la Banque.

La Bourse et
la Dette
Publique.

Il est aussi indispensable de connaître la Bourse c'est-à-dire le marché des valeurs mobilières. En premier lieu, c'est à la Bourse en effet que se fixe le cours des fonds publics, et ce cours est le baromètre de la confiance que le pays accorde au régime. En deuxième lieu, le cours des fonds publics indique le taux au-dessous duquel l'Etat ne peut pas émettre un emprunt. Ainsi par exemple en ce mois de Mars 1939, le 3% est à 83 ou 84 francs, c'est-à-dire qu'à la Bourse on peut acheter 3 francs de rente pour 84 francs. Si l'Etat disait : " Apportez-moi cent francs et je vous donnerai trois francs de rente " il ne trouverait personne pour répondre à son appel et payer cent francs ce qu'on a partout pour 84. Le cours des fonds publics définit ainsi le taux des emprunts à émettre. En troisième lieu, la conversion (opération tendant à réduire l'intérêt des fonds publics) ne peut s'opérer que si les cours sont au-dessus du pair. Par exemple, en ce mois de Mars 1939 le 4% est aux environs de 85 francs. Si l'Etat dit aux porteurs : " acceptez que je ne vous paie plus que 3 francs au lieu de 4 et si vous n'acceptez pas, je vais vous rendre votre capital de cent francs; tout le monde opterait pour le remboursement du capital puisqu'il se traduirait par un bénéfice immédiat de 15 francs. C'est donc le cours de la Bourse qui indique si une conversion est possible. En quatrième lieu, parmi les procédés d'amortissement, on doit relever le rachat en Bourse (V. infra.) Si l'Etat veut alléger le capital de la dette de cent francs, il pourra ne pas payer ce nominal au porteur; il sera souvent plus avantageux pour lui de racheter en Bourse au-dessous du pair : il achète par exemple du 3% à 84 francs, déchire le titre et se trouve ainsi affranchi de cent francs de dette. L'étude des finances publiques suppose donc connu le fonctionnement de la Bourse.

Les finances
sont liées
étroitement à
la politique.

Il y a, bien évidemment, une technique financière et c'est elle qui doit faire l'objet de cette étude. Mais cette technique est dominée par la politique et elle s'en dégage quelquefois.

Aux problèmes financiers, c'est la politique en effet qui donne la solution de principe et c'est la technique qui réalise les moyens de cette solution.

Voilà en effet le problème fondamental de la science des finances : qui, quels individus, quelles classes sociales doivent supporter les dépenses publiques ? qui, quels individus, quelles classes sociales doivent en profiter ? De la solution de ce problème dépendront les caractères de l'impôt considéré comme juste :

direct ou indirect, proportionnel ou progressif, personnel ou réel, universel, égal pour tous, etc...

Dévaluation
et déflation.

Pour ne retenir qu'un exemple d'intérêt actuel, faut-il s'arrêter à la dévaluation ou à la déflation?. La dévaluation est la diminution de valeur de l'unité monétaire. La déflation, c'est l'économie.

Dévaluer, c'est donc diminuer la valeur de ce qui est possédé. C'est aussi, en théorie, diminuer les salaires et traitements, mais ceux-ci sont immédiatement réévalués. La dévaluation, c'est donc un impôt sur le capital des possédants. Qu'on imagine par exemple un épargnant de 1914 qui a du 3% acheté à cette date ou avant. Avec ses 3 francs il achetait dix kilogs de pain, six paquets de tabac à fumer, etc... Aujourd'hui l'Etat continue à lui verser 3 francs, mais avec ses 3 francs, il ne peut plus acheter qu'un kilog de pain, ou un paquet de tabac. Au contraire, le fonctionnaire (ou l'ouvrier) qui gagnait 1.200 francs en 1914 en touche aujourd'hui 12.000 ou davantage. La dévaluation frappe les possédants, la déflation frappe les fonctionnaires.

"Faites-moi de bonne politique, disait le baron Louis, et je vous ferai de bonnes finances". Ce mot célèbre résume les liens étroits de la politique et de la technique.

Les finances
publiques et
l'économie
privée.

Il n'y a pas de bonne économie sans finances saines, et pas de finances si l'équilibre budgétaire n'est pas assuré et si l'Etat emprunte à jet continu : les mauvaises finances créent dans le pays une inquiétude qui paralyse les initiatives. Les affaires ne marchent pas et les finances souffrent à leur tour : en effet, les impôts sur les affaires sont diminués par le marasme économique.

Déséquilibre
budgétaire et
déséquilibre
économique.

Le désordre budgétaire engendre l'instabilité monétaire. L'instabilité monétaire arrête les affaires, car elle oblige à ne plus traiter qu'au comptant. Et de nouveau les impôts sur les affaires sont diminués dans le rendement.

L'impôt à son tour, par son poids excessif, peut paralyser les affaires. Une technique purement fiscale peut être stérilisante. Ainsi la construction des immeubles est arrêtée si les impôts immobiliers absorbent le profit qu'espère le constructeur.

Les finances publiques reflètent la prospérité de l'économie privée, mais l'économie privée à son tour subit les contre coups de l'ordre ou du désordre des finances publiques. C'est de pair que doivent marcher les finances de l'Etat et l'économie nationale. Ce fut une erreur du premier ministère Blum de créer un portefeuille de l'économie nationale (M. Spinasse) et un

ministère des finances (M.V. Auriol). Aussi M. Georges Bonnet a-t-il exigé d'avoir sous ses ordres les services de l'Economie Nationale qui ont été aussitôt transférés du Boulevard Saint-Germain à la Rue de Rivoli.

Il y a deux procédés pour alimenter le budget : augmenter les impôts, augmenter le revenu public, sans augmenter les impôts, ou même en les diminuant.

Finances politiques et finances internationales.

La science des finances ne peut même pas négliger la politique internationale, et il sera parlé des dépenses d'armements.

En Septembre 1938, on s'attendait à dépenser 5 milliards, on en a dépensé plus de douze.

" Ce qui a abattu la révolution, dit M. Daladier (Oct. 1938) en revenant de Munich, ce ne sont pas les armées étrangères, ce sont les assignats".

D'autre part les menaces étrangères paralysent les affaires, frappent la bourse d'incertitude, de telle sorte que les impôts ne rentrent pas.

Cette étude ne peut traiter que les grandes lignes. Il est impossible, avec l'espace dont on dispose ici, de parcourir dans tous ses détails l'ensemble de ce domaine. Il sera impossible par exemple, de donner une idée même approximative de la législation fiscale et des problèmes juridiques infiniment variés, qui sont tranchés par les tribunaux compétents. (tribunaux d'arrondissement, conseils de préfecture, Conseil d'Etats). Les impôts d'enregistrement par exemple font l'objet d'un cours spécial dans cette faculté et le professeur ne peut étudier la totalité du problème.

Il y a plus de deux cents impôts et chacun donne lieu à des difficultés innombrables. Le régime fiscal de la tomate par exemple, est très compliqué : en fruit, elle subit un impôt de 2% - en sauce, 2% encore, mais à condition que le récipient ne soit pas hermétique; si le récipient est hermétique, le taux est de 4.60%; si la sauce est fortement poivrée, il devient 6%.

Les époux qui n'ont pas eu d'enfants sont frappés d'une surtaxe à l'impôt sur le revenu; peuvent-ils être considérés comme ayant eu des enfants s'ils n'ont eu que des enfants morts-nés ?

Il y a un impôt sur les repas pris dans les buffets des gares. Quid des paniers à emporter? etc. etc...

Il n'y a pas un homme qui connaisse à fond tout le maquis financier. Nous ne verrons que les sommets.

Chapitre II

LE MINISTRE ET LE MINISTÈRE DES FINANCES.

La science des finances publiques est en définitive l'étude des matières qui sont de la compétence du ministre des finances. D'où la nécessité d'étudier tout d'abord le personnage central de notre sujet.

Section I

Le budget des finances absorbe la moitié
du budget total.

Importance du
budget du Mi-
nistère des
Finances.

Le budget du ministère des finances est qualifié couramment budget des finances, ce qui donne lieu évidemment à des confusions. Un rapport sur ce budget est un véritable volume. Rien qu'à voir ce volume, on voit qu'il n'est pas intégralement l'oeuvre personnelle du rapporteur, ce n'est pas lui qui apprécie, à 25 centimes près, combien il faut d'huissiers au ministère des finances et quelles indemnités doivent leur être allouées.

Les rapports sont préparés par les services eux-mêmes, le rapporteur a un droit de regard ; il peut ajouter une introduction ingénieuse, une conclusion hardie et des observations pertinentes, mais le fond est fourni par les services.

Il est arrivé d'ailleurs une aventure fâcheuse à deux rapporteurs, qui n'étaient pas des rapporteurs des finances : ils avaient eu l'imprudence de ne pas lire le rapport qui portait leur signature ! C'est d'ailleurs déjà un travail formidable de lire ce rapport ; les députés n'ont pas le temps de lire ou même de parcourir ces documents, sans compter les projets du gouvernement, les livres bleus, qui représentent des dizaines de kilogs de papier imprimé.

Budget et loi
de finances

On distingue dans le langage courant, le budget et la loi de finances.

Définition du
Budget et de
la loi de Fi-
nances.

Le budget est l'ensemble des prévisions de dépenses pour les divers ministères.

La loi de finances est la loi qui autorise les recettes afin de faire face à ces dépenses.

Normalement, depuis la Restauration (retour sur le trône des deux frères de Louis XVI, Louis XVIII et

Charles X, de 1814 à 1830) les Chambres votaient d'abord les dépenses, et ensuite les recettes, pour le motif que les sommes que l'on exige de citoyens n'ont leur justification que dans la légitimité des dépenses reconnues nécessaires. Par conséquent, il faut d'abord voter les dépenses, afin de légitimer les recettes (V. Infra).

Le chiffre pour 1939 du budget du ministère des finances s'élève à 32.777.991.178 francs (en augmentation de dix millions environ sur l'année précédente) sur un budget total pour l'ensemble des services de 66.564.624.059. Le budget des finances absorbe donc la moitié des dépenses de l'Etat (Journal Officiel, 1er Janvier 1939, P. 4 col.2).

Enormité des budgets modernes.

Ce sont là des chiffres qu'un cerveau ordinaire ne peut pas imaginer . En 1828, lorsque le budget de la France dépassa un milliard, l'opinion s'émut profondément. Le général Foy parlant à la Chambre s'écria : " Il n'y a pas eu un milliard de minutes depuis la naissance de Jésus-Christ " Le milliard a été atteint au moins de Juillet 1910.

De Paris à Nice par chemin de fer, il y a en gros 1.000 kilomètres (1.083). Cela ne fait qu'un million de mètres. On peut placer environ cinq billets de mille francs par mètre. Donc une bande tout à fait ininterrompue de billets de banque de mille francs de Paris à Nice représente cinq milliards. La France dépense officiellement 66 milliards et demi, rien que pour le budget ordinaire, c'est-à-dire plus de onze fois cette bande.

Raisons de l'importance du budget des Finances.

Le chiffre 33 milliards pour le seul ministère des finances mérité d'être commenté et expliqué. Son énormité s'explique par le fait que sont inscrits au budget des finances les crédits nécessaires au service de la dette publique inscrite, et de la dette viagère, ainsi que les dépenses nécessitées par le fonctionnement des pouvoirs publics.

La dette de l'Etat excède 25 milliards. Sont inscrits d'abord au budget des finances les crédits nécessaires au service de la dette publique. Il y a d'abord la dette publique proprement dite, et ensuite la dette viagère. La dette publique est celle qui correspond à des capitaux remis à l'Etat et pour lesquels il verse un intérêt qui est l'objet du service de la dette : ce sont les rentes sur l'Etat. Elles exigent pour 1939 près de quinze milliards : (14.987.022.114).

La dette viagère représente les pensions servies

à des catégories de citoyens en rémunération de services passés. Le monde tout entier souffre d'une hypertrophie généralisée de la dette viagère, consécutive à la "rentomanie" des citoyens et aux générosités démagogiques. La dette viagère exige chaque année plus de dix milliards (10.328.871.911 francs). Voilà le budget pour 1939, au moment même où se pose la question de la retraite des vieux.

Cette somme ne comprend pas les retraites pour les anciens combattants et pensionnés, qui sont comptées à part pour 3.669.734.322.

Enormité des dépenses ne correspondant pas à des services productifs.

Dépenses de la Dette et des armements.

Si on additionne les crédits pour la dette inscrite, les crédits pour la dette viagère, les crédits pour les combattants et pensionnés, on atteint un total de 28.985.628.527, soit en gros trente milliards. La moitié du budget est donc consacrée à rémunérer des capitaux prêtés ou des services rendus. Depuis longtemps, hommes d'Etat, économistes et financiers ont considéré que cette répartition est annonciatrice de la ruine.

Ajoutez les dépenses de défense nationale :

2.320.586.429	pour l'air,
5.795.226.415	pour la guerre
1.987.786.635	pour la défense des territoires d'outre-mer,
<u>2.671.878.877</u>	pour la marine militaire

Total= 12.775.478.356

Cela fait, avant qu'un fonctionnaire soit payé, avant qu'un caillou soit posé sur une route, des dépenses improductives pour un montant de 41.761.106.883.

Et encore ce chiffre ne comprend pas les dépenses faites par la caisse autonome de la défense nationale, alimentée par l'emprunt et les donations volontaires.

Dépenses pour les pouvoirs publics.
3ème partie du budget des finances.

C'est au ministère des finances que sont inscrits les crédits pour le fonctionnement des pouvoirs publics (Président de la République, Sénat, Chambre). Ils représentent un total de 173.467.500.

Faible rémunération du Président de la République.

Le Président de la République ne se voit allouer que 3.600.000 francs (Dotation : 1.800.000 - frais de maison : 900.000 - frais de voyage: 900.000). En 1909 le chef de l'Etat disposait de 1.200.000. S'il avait été traité comme un député, il serait au coefficient 9,5 et toucherait une douzaine de millions. S'il était traité comme un facteur, ou un cantonnier, un employé de préfecture, il toucherait peut-être davantage. Il a dû restreindre son train de vie. Sur sa dotation, il paie l'impôt cédulaire et l'impôt général. Il n'est pas traité ainsi que le demandait Sieyès

"comme le chef d'une nation polie, élégante et magnifique".

Importance des dépenses des Chambres.

Quant aux dépenses des deux Chambres, elles ont été augmentées de 1938 à 1939 de 9 millions pour le Sénat, de 19.867.500 pour la Chambre (57.000.000 pour le Sénat, 112.867.500 pour la Chambre). Ces augmentations coïncident avec la diminution de l'activité législative, les sessions courtes et le régime des décrets-lois.

Les dépenses proprement dites pour le ministère des finances ne sont donc en définitive que de 7.344.065.403.

Section II

Organisation de l'administration des finances.

Necker inaugure ce titre "ministre des finances" qui a été pris pour la première fois par lui, le 29 Juillet 1789; dans le ministère du 9 Juillet, il était directeur général; son remplaçant, Foulon, a repris l'ancien titre de contrôleur général (12 Juillet).

Le personnage correspondant pour les Etats-Unis à notre ministre des Finances s'appelle le Secrétaire du Trésor.

Celui qui y correspond pour l'Angleterre est qualifié Chancelier de l'Echiquier (peut-être parce qu'une ancienne cour des finances était dallée de marbre noir et blanc; peut-être à cause d'un meuble en bois de différentes couleurs....)

Le Chancelier de l'Echiquier paraît jouir en Angleterre d'une autorité supérieure au ministre des finances français, tant à l'égard de ses collègues qu'à l'égard du Parlement (V. Infra, procédure budgétaire).

Rôle du ministre des finances.

Le ministre des finances est un personnage important. La force d'un pays dépend de l'état de ses finances. Sans bonnes finances, il n'y a pas d'armement ni de diplomatie. Celui qui assure la prospérité financière d'un pays garantit en même temps sa force et sa grandeur.

Importance de l'état des finances pour la vie d'une nation.

Mais, à l'inverse, les finances dépendent d'une quantité d'éléments qui ne sont pas d'ordre technique. La santé financière d'un pays dépend de la prospérité économique de son industrie, de son activité commerciale, par conséquent de son économie, qui, en général, dépend à son tour d'une certaine politique.

Par conséquent, il faudrait ou bien que le ministre des finances fût en complet accord avec ses

collègues et avec le président du conseil, ou que le ministre des finances fût véritablement le chef du gouvernement, ce qui lui est arrivé assez rarement au cours de l'histoire.

Finances, bud-
get, trésor.

L'aménagement des finances publiques doit-il être soumis à un seul ministre ou doit-il être partagé entre plusieurs?

L'histoire de France offre des expériences très diverses. On a quelquefois créé, sous le titre de ministre du budget, une sorte de ministre de l'équilibre, chargé de la préparation du budget et de la lutte contre le déficit. Il y a eu parfois un personnage chargé des recettes qui portait le titre de ministre des finances. On a même vu un ministre du Trésor, chargé spécialement de la Trésorerie (V. infra). Mais l'idée dominante est celle d'une liaison entre un ministre des recettes et un ministre des dépenses.

Exemples de
division du
portefeuille
des Finances.

Il y a eu un ministre du budget et un ministre des finances à plusieurs reprises, notamment dans le 4ème ministère Painlevé (présidence du Conseil et trésor : Painlevé - Budget: Bonnet). On a vu un ministère où M. Germain-Martin avait le budget et M. Paul Reynaud les finances. Sous le Premier Empire, Gaudin, duc de Gaëte, fut ministre des finances, du 11 Novembre 1799 au 3 Avril 1814, pendant tout l'Empire; c'était le régime de la stabilité. Barbé-Marbois et Mollien furent successivement ministres du Trésor, le premier du 27 Septembre 1801 à 1806, le second de 1806 à la fin de l'Empire. Par conséquent c'est l'Empire qui, pendant toute sa durée, a donné l'exemple de la division du ministère des finances en deux portefeuilles.

On a vu bien d'autres applications : dans le ministère Laval (26 Janvier 1931) Flandin était aux finances, Pietri au budget; dans le 3ème ministère Tardieu, Flandin s'intitule ministre des finances et du budget; dans le ministère Steeg (20 décembre 1930) les finances appartiennent à Germain-Martin, le budget à Palmade. Le 10 Mars 1938, M. Marchandeau était seul ministre des finances, mais comme ministre d'Etat, M. Georges Bonnet était chargé d'assurer la liaison entre les finances et l'économie. En 1939, M. Paul Reynaud est seul chargé du ministère.

La division reparait dans le second ministère Blum de mars 1938. Le président du Conseil, M. Léon Blum, prend le ministère du Trésor (Service de la trésorerie, avec la Direction du mouvement général des fonds) et laisse le Ministère du Budget à M. Spinasse avec tous les services. Il y a en outre un sous-secrétaire d'Etat, M. Mendès France. Cette

organisation s'éclaire par les déclarations qui ont été faites à la presse et à la tribune par le président du Conseil : " Il est entendu qu'à la direction du Trésor je sais que je n'apporte pas une compétence technique éprouvée, mais j'espère y apporter des qualités plus nécessaires, du calme, du sang-froid et le souci constant de lier les problèmes financiers et monétaires à l'ensemble de la politique nationale de la France." Par conséquent le Ministre appuyait sur la liaison du financier et de l'économique, et sur la liaison du financier et de la politique. "Laissez-moi vous dire encore que tous les problèmes, qui sont posés à mon arrivée dans cette maison auraient trouvé une solution singulièrement plus aisée, si la tentative à laquelle je me suis donné samedi dernier de toute ma force avait abouti". (C'est-à-dire s'il y avait eu un ministère d'union nationale).

Valeur de la division entre plusieurs titulaires.

Napoléon Ier considérait la division de l'administration des finances entre deux titulaires comme une garantie de bonne administration : " Ce n'est pas pour opposer le ministre des finances à lui-même, disait-il un jour à Roederer, que je fais un budget des recettes, c'est pour l'opposer au ministre du Trésor..... Mon budget sert à mettre toujours en guerre le ministre des finances avec celui du Trésor. L'un me dit : " Je promets tant, l'on doit recevoir tant". L'autre : " On n'a reçu que tant". " C'est leur opposition qui fait ma sûreté". (cité par Lacour-Gayet, Idées financières de Napoléon, Rev. Paris 1938)

Mais on devine que cette opposition même n'est pas sans inconvénients, puisqu'elle tend à diviser un ensemble de services, qui ne peut fonctionner normalement que s'il reçoit une directive unique.

La division présente plus d'inconvénients que d'avantages

Il n'y a pas de trésorerie aisée, s'il n'y a pas un budget bien fait et, autant que possible, en équilibre libre.

D'autre part, les résultats de la gestion du Trésor sont les meilleures bases pour l'établissement des futurs budgets.

Il est donc nécessaire que le Budget et le Trésor soient soumis à une autorité unique, et c'est la solution à laquelle on revient fatalement.

L'histoire parlementaire connaît cependant des heures où les nécessités de la majorité exigent l'inflation des portefeuilles. Il n'y a qu'un ministère, mais deux candidats : on les nomme tous les deux. Cet ordre de considérations échappe à la technique proprement financière.

Il n'y a qu'une raison valable pour la division : c'est la tâche écrasante du ministre des finances.

Suivre pendant de longues séances, la discussion du budget, régler en même temps des problèmes financiers, bancaires, administratifs, négocier avec les banques, recevoir les parlementaires, préparer et prononcer des discours, aller même dans des réunions internationales, c'est une tâche qui dépasse les forces ordinaires d'un homme.

Mais la division des portefeuilles, les rivalités qu'elle crée entre les personnes et les services représente des inconvénients supérieurs à tous les avantages que l'on peut en attendre.

d) Sous-secrétariat aux finances.

C'est une institution peu désirable. Elle répond, en définitive, à des besoins de majorité parlementaire. Il s'agit d'élargir l'assiette parlementaire d'un gouvernement, en s'agrégeant soit une personnalité qu'il vaut mieux ne pas laisser dans l'opposition, soit un de ces nombreux groupes entre lesquels s'éparpille la matière parlementaire. Tous les portefeuilles entiers sont distribués. On fabrique des demi-portefeuilles, qui servent de pourboire pour rémunérer certains concours.

Cette institution est un simple expédient parlementaire

Exemple
Lefèvre.

Il était un homme doué d'un mauvais caractère, qui s'appelait Lefèvre; il a été ministre de la guerre, il a sa statue à Versailles, c'était un brave et honnête homme. On le nomme sous-secrétaire d'Etat aux finances, il s'installe rue de Rivoli, on lui attribue un cabinet, puis rien. Il pouvait se promener avec la cocarde au haut-de-forme de son cocher; il touchait son traitement, mais n'avait rien à faire. Il est parti en faisant claquer la porte, et a publié dans le journal "Le Journal" un article dans lequel il expliquait pourquoi il abandonnait ce titre dérisoire, ne correspondant à aucune fonction et simplement coûteux.

Exemple
Briand-Caillaux

Dans le ministère Briand-Caillaux, M. Caillaux était ministre des finances et chargé de la vice-présidence du conseil; on disait Briand-Caillaux, parce que véritablement la direction générale du gouvernement appartenait à ces deux personnages (23 Juin 1927 - 27 Juillet 1927). Il y avait un sous-secrétaire d'Etat au budget : M. Piétri, et un sous-secrétaire d'Etat au Trésor : M. Duboin; mais M. Caillaux était un homme considérable dans la République, il a pris deux hommes jeunes au sous-secrétariat d'Etat avec lesquels il collaborait cordialement; c'était pour lui comme des chefs de cabinet importants, ces sous-secrétaires d'Etat ne prétendaient pas à s'égalier

au titulaire du ministère.

Le sous-secrétariat dans le ministère Chautemps (1937) - Dans l'avant dernier ministère Chautemps, avec collaboration socialiste, le ministre des finances était M. Georges Bonnet, radical modéré; il fallait teinter le ministère de rouge : on a mis sous-secrétaires d'Etat socialiste, le professeur René Brunet, dont la fonction unique était d'accentuer vers la gauche la couleur du ministère de la rue de Rivoli. Voici quelles étaient ses attributions en vertu du décret du 2 Juillet 1937 : art. 1er : Le sous-secrétaire d'Etat au ministère des finances est chargé de suivre les affaires des régies financières, secrétariat général, coordination des services fiscaux, et celles relatives au recouvrement des impôts directs. Il est appelé en outre à traiter toutes les questions qui lui sont renvoyées par le ministre des finances. Art. 2 : Le sous-secrétaire d'Etat à la délégation permanente de la signature du ministre pour toutes les affaires relevant de ses attributions. Par conséquent le sous-secrétariat d'Etat est une institution essentiellement politique et sur laquelle nous n'avons pas à insister.

Exemple du
cabinet Chau-
temps de 1937.

e) Relations entre le ministre des finances et le président du Conseil.

Le ministre des finances voit se traduire en chiffres les conséquences de la politique générale du gouvernement. Ses édifices techniques laborieusement édifiés peuvent crouler sous l'effet de fautes politiques.

Par conséquent, il faut que le ministre des finances soit en plein accord avec le président du conseil, ou que le président du conseil écoute ses observations, ou bien que le président du conseil prenne le ministère des finances. Or, au cours de ces dernières années, il y a eu 104 ou 105 ministères; il n'y a eu que trois ministres des finances qui aient été en même temps présidents du conseil : Rouvier, Poincaré, Caillaux.

En 1938, le président du conseil, M. Léon Blum a pris le ministère du Trésor et a expliqué cette situation par la déclaration suivante : "En constituant le ministère, j'ai décidé de prendre le portefeuille du trésor dans un sentiment que je veux bien préciser. Ce n'est pas du tout que je considère à l'heure actuelle la situation financière comme la plus grave, bien loin de là. C'est seulement parce que l'expérience de la dernière année m'a appris que c'était ici, du point de vue gouvernemental et parlementaire, le poste

Le président
du conseil a
été quelquefois
ministre des
Finances.

Exemple Blum
en 1938.
Source : BIU Cujas

le plus exposé et j'ai pensé, faisant abstraction de mon opinion théorique, que c'était dès lors de mon devoir de m'y porter..." etc.

Exemple
Poincaré.

Lorsqu'à plusieurs reprises, par exemple, M. Edouard Herriot avait demandé à M. Poincaré s'il voulait collaborer, M. Poincaré avait dit : " Oui, à condition que je sois président du conseil et ministre des finances". Parce qu'à ce moment c'était certainement les finances qui posaient les problèmes les plus dramatiques (Cf. un article de M. Germain-Martin, *Le Capital*, 15 Mars 1938).

f) Qualités d'un bon ministre des finances :
Spécialité - Génie - Bon sens;

Le problème des qualités nécessaires à un bon ministre des finances se rattache à la question plus générale de la compétence ministérielle (V. Joseph Barthélemy, Le problème de la compétence dans la démocratie).

La technicité
n'est pas in-
dispensable.

La technicité n'est pas indispensable. Un percepteur, contrôleur, receveur, trésorier payeur ne sont pas particulièrement désignés pour le portefeuille.

Cette observation est surtout vraie dans le régime parlementaire, où il ne suffit pas d'avoir des idées, où il faut encore savoir les faire accepter par des assemblées. Le professeur Rist s'est vu offrir le ministère et l'a refusé pour n'avoir pas à soutenir un budget devant les deux Chambres.

Cependant, les qualités de l'orateur sont directement opposées à celle que l'on peut exiger du ministre des finances. C'est une des difficultés du régime parlementaire.

Les connaissances et l'expérience n'ont jamais nui à personne : Gaudin, Mollien, ministres de Napoléon était un ancien commis de la monarchie; Louis, ministre de la monarchie constitutionnelle, était également un haut fonctionnaire des finances. M. de Lasteyrie, M. Caillaux, M. Pietri étaient inspecteurs des finances. MM. Laffitte, Rouvier (et aussi le sous-secrétaire d'Etat Duboin) étaient des banquiers. Léon Say, Germain-Martin, sont des économistes. Mais M. Poincaré, M. Vincent Auriol, M. Marchandeau, M. Paul Reynaud sont des avocats.

Le génie est
dangereux

La qualité dont il faut se méfier le plus dans les finances, c'est un prétendu génie. Napoléon disait " Je regarde les savants et les hommes d'esprit comme des coquettes: il faut les voir, causer avec eux, mais ne prendre ni les unes pour sa femme, ni les autres pour ses ministres." (Dresde, 18 Juillet 1807)

L'énergie et le
bons sens sont
essentiels

Bon sens

Les qualités essentielles du ministre des finances, c'est : 1°- l'énergie, la volonté, la force de caractère, l'art de refuser, la " férocity" enfin comme disait le baron Louis, qui se présentait lui-même comme un dogue gardant la caisse.

2°- Le bon sens. Les finances ne demandent que du bon sens, mais elles le réclament sublime. Le génie est dangereux. Law avait du génie. Il a causé une des plus grandes catastrophes financières de l'histoire. C'est du génie de croire que l'Etat peut, à sa volonté, créer du pouvoir d'achat, augmenter par exemple le pouvoir d'achat des classes ouvrières pour l'enlever à d'autres classes et créer ainsi artificiellement la prospérité; c'est du génie de penser que l'on peut dépenser à l'infini avec des ressources limitées; c'est du génie de croire que l'on portera l'argent dans les banques pour s'y faire traquer comme un gibier et qu'on continuera à risquer ses épargnes dans des entreprises sans aucun espoir de profit.

Exemple du
baron Louis.

Le cas le plus typique de l'homme de bon sens au ministère des finances, c'est le baron Louis. Et cependant, si l'on veut résumer sa doctrine financière, on ne trouve que des affirmations d'élémentaire bon sens, ce que des hommes de génie appelleraient des conceptions de cuisinière. " On ne marche bien que dans de vieux souliers", ce qui voulait dire : les vieux impôts sont les meilleurs, parce que le contribuable, y étant habitué, les paie sans douleur. " Il faut payer à la satisfaction...." Si l'Etat n'est pas honnête avec ceux qui lui ont prêté de l'argent, il ne trouvera plus de crédit. Il exprimait la même idée en répondant à ceux qui conseillaient à la monarchie de répudier les dettes de Napoléon : " Et moi, je veux payer la dette...."

Il disait encore aux Députés : " Faites-moi de bonne politique et je vous ferai de bonnes finances... Si vous êtes sages, je vous procurerai tant d'argent que vous ne saurez comment l'employer..." Et c'est avec ce simple bon sens qu'a été opéré le plus magnifique redressement financier qu'ait enregistré l'histoire. (En 1814, le 3% était à 45 frs; dix ans après, il sautait par dessus le pair à 105 francs).

Law avait un système et a ruiné la France. Louis n'avait pas de système et a relevé le crédit.

Le ministre des finances n'est pas un sorcier. Il n'a pas de formule magique ni de moyens miraculeux. Cambon croyait avoir fait une véritable invention avec ses assignats : ce sont les mauvaises finances qui

ont amené la révolution, amené l'Empire et, avec lui, Waterloo.

g) Prééminence nécessaire du ministre des finances.

Il serait nécessaire que le ministre des finances eût une prééminence, au moins une prééminence de fait sur les ministres dépensiers, qu'il leur dise : "Avant de décider une grande réforme, voyez si nous avons les moyens d'y faire face." C'est à ce sujet que le baron Louis disait : "La férocité est la première qualité du ministre des finances". Evidemment dans "ferocia", il y a la racine qui indique la bête sauvage, mais "ferocia" aussi, en droit romain, cela veut dire l'indomptabilité, l'inflexibilité. Le ministre des finances doit être indomptable et inflexible. On aura à voir le rôle du ministre dans la préparation du budget des dépenses.

Cette prééminence se marque par l'existence d'un contrôleur des dépenses engagées.

Il y a d'ailleurs une institution qui correspond, dans une certaine mesure, à cette prééminence : dans chaque ministère, un contrôleur des dépenses engagées est le représentant direct du ministre des finances, nommé par lui, et qui est là pour veiller à ce que le ministre ne dépasse pas les crédits dont il dispose.

Chaque mois un décret décide combien chaque ministère pourra dépenser, parce qu'il faut tenir compte des rentrées du Trésor. Le contrôleur des dépenses engagées est là pour dire : "M. le Ministre, vous avez signé cette ordonnance de paiement, je ne l'approuve pas"; par conséquent le paiement ne sera pas fait. Donc surveillance des ministères dépensiers par le ministère des finances.

II

Le Ministère.

a) Les collaborateurs personnels du ministre.

Le cabinet du ministre.

Le ministre est assisté d'un cabinet. Le cabinet est une institution ignorée de la Constitution; elle est une création spontanée, née des besoins du gouvernement, mais on ne peut plus répéter aujourd'hui qu'elle est ignorée de la loi et des règlements, puisque des réglementations sont intervenues pour en empêcher les abus, notamment au point de vue du favoritisme; Cette observation est particulièrement exacte au ministère des finances, où il y a des bureaux du cabinet.

Il faut imaginer le ministre nouvellement nommé

arrivant dans son cabinet, tel que l'a décrit M. Léon Blum dans ses lettres, sur la réforme gouvernementale". Il se trouve devant une table vide; sans dossiers, ses rapports avec les services ne sont pas organisés. Il a besoin de collaborateurs personnels; qui assureront la liaison entre son cabinet et les bureaux. L'ensemble de ces collaborateurs est le cabinet.

Autrefois le cabinet " serre chaude pour l'éclosion des dauphins de la démocratie", était un centre de favoritisme. Les abus ont été limités par le statut des fonctionnaires, par le syndicalisme. Mais il est encore avantageux d'être près du soleil. (V. précis de droit constitutionnel par Joseph Barthélemy).

Le cabinet est un organe permanent, attendu que le ministre des finances, comme les chefs de tous les départements ministériels dans tous les pays du monde, a toujours un cabinet. Mais les membres du cabinet n'ont pas de caractère permanent, et ils perdent leur fonction quand leur patron tombe.

Le cabinet facilite les relations entre le ministre et ses services, entre le ministère et les autres ministères, entre le ministère et le Parlement, entre le ministère et l'extérieur. Il a un aspect technique mais surtout un caractère politique.

Le chef de cabinet.

Le chef de cabinet - Le cabinet a à sa tête un personnage, qui prend le titre de chef du cabinet ou le titre, plus élevé, de directeur. Autrefois, ces désignations restaient dans la pénombre, mais M. Léon Blum, en prenant le ministère du Trésor, a cru devoir faire une déclaration à la presse au sujet de son chef de cabinet, M. Georges Boris.

Dans le ministère Paul Reynaud (1939), il y a un chef de cabinet, non technicien, M. Palewski et un directeur du cabinet technicien, M. Leca, inspecteur des finances.

b) Les collaborateurs immédiats.

Le secrétaire général.

I. Le Secrétaire Général - C'est une question qui se pose pour tous les départements ministériels que de savoir s'il doit exister un haut fonctionnaire, chargé de contrôler l'ensemble de l'activité du département ministériel et d'assurer la continuité de la politique. Ce personnage est le secrétaire général qui est, en somme, comme le ministre permanent, non politique, administratif. Il suffit de citer pour le ministère des affaires étrangères les noms de M. Philippe Berthelot et actuellement celui de M. Léger pour se rendre compte de l'importance de ce personnage considérable, qui apparaît parfois comme un rival du ministre.

Au ministère des finances, tantôt il y a un secrétaire général, tantôt il n'y en a pas, suivant les conceptions personnelles du ministre. Depuis la guerre, le poste avait été supprimé.

Il a été rétabli par M. Vincent Auriol. Le titulaire était M. Georges Mer, auparavant directeur de l'Enregistrement de la Seine, aujourd'hui trésorier payeur de Seine et Oise. Ce secrétaire général s'occupait surtout des questions de personnel, ce qui n'est pas une sinécure dans une administration occupant cinquante mille individus.

M. Paul Reynaud, le 3 Novembre 1938, a nommé comme secrétaire général un technicien, M. Bouthillier, ancien directeur du budget au ministère, avec des fonctions très importantes ainsi définies par le décret de nomination : " Le secrétaire général du ministère des Finances est chargé directement, sous l'autorité du ministre, de toutes les questions relevant actuellement de la direction du mouvement général des fonds, de la direction du budget et de la direction du contrôle financier et des participations publiques".

A l'heure présente, un décret du 15 Août 1938 (Journal Officiel du 17, P. 9771) comprend un article 1er ainsi conçu : " Les cadres du personnel de l'administration centrale des finances comprennent : un emploi de secrétaire général, six emplois de directeur, etc." Donc le secrétariat général du ministère des finances apparaît comme une institution de caractère permanent.

2. Les bureaux du cabinet : Parmi les collaborateurs immédiats du ministre (qui ne sont plus tout à fait ses collaborateurs personnels), il faut compter les bureaux du cabinet, composés de fonctionnaires permanents. Ces bureaux, dont la dénomination est évidemment variable, sont actuellement au nombre de deux : a) le bureau des travaux législatifs. Ce bureau a pour mission spéciale d'assurer les rapports du ministre avec le parlement, de veiller au dépôt des projets de loi, d'en suivre la discussion, d'assurer la transmission au Sénat des projets financiers votés par la Chambre et inversement. Au moment des " navettes" à la fin de la discussion du budget, on devine que l'activité de ce bureau est fébrile.

Le bureau des travaux législatifs est aussi chargé des opérations de promulgation et de publication des lois intéressant les finances. Voici les étapes de ces opérations : lorsque les deux Chambres sont arrivées à se mettre d'accord sur un texte commun, chaque chambre envoie, au ministère intéressé,

Les bureaux du cabinet.

Bureau des travaux législatifs.

le texte, certifié par le président, de ce qui a été voté par les Chambres. Le bureau des travaux législatifs compare ces deux textes et, s'il n'y a pas de différences, on fait une copie en vue de la promulgation. Cette copie est d'abord signée par le ministre, puis envoyée pour promulgation à la présidence de la République. Le texte promulgué, donc signé par le Président de la République, revient alors au ministre, qui garde ce texte officiel dans ses archives, en fait une copie, qui est envoyée au Journal Officiel. La parution au Journal Officiel est la publication de la loi.

En 1939 (ces détails varient fréquemment), le bureau des travaux législatifs est aussi chargé des bureaux de tabac, qui sont les libéralités de la République sur sa cassette...

Bureau de la documentation générale.

b) Bureau de la documentation générale. C'est l'ancien bureau de statistique et de législation comparée. Son titre indique suffisamment sa fonction. Il a pour mission de fournir au ministre lui-même, ainsi qu'aux services divers, toutes les informations nécessaires dans le domaine économique et financier.

L'inspection générale des finances.

3. L'inspection générale des finances.

Les inspecteurs des finances ont été définis : les yeux et les bras du ministre. Ils ne dépendent d'aucune direction, mais immédiatement du ministre.

L'inspection des finances a été créée sous la Monarchie de Juillet.

On y entre à la suite d'un concours difficile et recherché.

Elle contrôle l'ensemble des services financiers de l'Etat, et accomplit d'une façon générale les missions de contrôle, qui lui sont confiées.

Mais elle est aussi une pépinière. Les inspecteurs des finances peuvent, individuellement, être chargés de missions importantes : grande direction du ministère, fonctions diverses à la Banque de France, etc... Les inspecteurs ainsi nommés sont simplement détachés de l'inspection. Quand ils sont révoqués, ils rentrent dans les rangs de l'inspection.

L'Inspection des finances est aussi la pépinière dans laquelle les grandes entreprises privées, (banques, assurances, affaires....) se sont plu pendant longtemps à puiser leur haut personnel. Mais, dans ces conditions, on n'est plus détaché, on sort de l'inspection.

3 - Service du contentieux et agence judiciaire du Trésor.

L'agent judiciaire du Trésor.

Encore parmi les collaborateurs immédiats du ministre, autour de lui, le service du contentieux et l'agence judiciaire du Trésor. Il y a eu, il y a deux ans, dans cette faculté, une thèse intéressante sur l'agent judiciaire du trésor: c'est un très haut fonctionnaire, qui est une sorte d'avoué officiel du trésor. Il est chargé d'assurer le recouvrement de toutes les créances litigieuses, et notamment de celles qui sont recouvrées par la procédure de l'arrêté de debet, dont on a parlé au cours de Droit Administratif.

Le Trésor, pour certaines créances, n'est pas soumis à l'obligation de traduire le débiteur devant le tribunal, afin d'obtenir contre le débiteur un acte exécutoire. C'est le ministre lui-même qui délivre l'acte exécutoire, afin de faire rentrer la créance et une fois que le ministre a pris cet arrêté de debet il fait rentrer la créance par l'intermédiaire de l'agent judiciaire du trésor.

Mais l'agent judiciaire du trésor ne fait pas seulement rentrer les créances du ministère des finances, ce sont les créances de tous les ministères, quels qu'ils soient, qui sont ainsi récupérées. D'autre part, s'il y a un procès intenté par un particulier contre l'agent du trésor, c'est l'agent judiciaire du trésor qui représente l'Etat.

Voilà donc les collaborateurs immédiats du ministre. Il y a ensuite les services.

Services du ministère.

Le ministère des finances présente une organisation extrêmement complexe, et d'ailleurs variable, dans les détails de laquelle nous ne pouvons entrer ici. Nous donnerons des lignes générales.

Les directions du ministère

1°- Directions semblables à celles de tous les autres ministères. Les administrations quelles qu'elles soient, ont des besoins de même nature, auxquels satisfont des organismes analogues : direction du personnel, du matériel, de l'ordonnancement.

Direction d'exécution.

2°- Direction d'exécution. Il y a des directions très importantes, qui ne correspondent cependant pas à un travail d'impulsion des finances publiques, mais seulement à un travail d'exécution. Citons, par exemple, la direction de la comptabilité publique. Elle a une double mission : a) encaisser les impôts directs,

au moyen d'agents placés dans les départements : trésoriers payeurs généraux, receveurs particuliers des finances, percepteurs. 2°- Opérer tous les paiements faits avec les deniers publics. Noter à ce sujet, que si les ordonnancements de dépenses sont faits dans les divers ministères, tous les paiements sont opérés seulement par le ministère des finances.

Parmi les directions qui ne sont que d'exécution, citons la direction de la dette inscrite, qui ne fait en somme que l'énorme travail matériel de gestion des titres des emprunts publics. Cette gestion s'opère notamment par la tenue du Grand-Livre de la dette publique (créé par Cambon).

Les régies
financières

Les régies financières. Parmi les directions d'exécution nous pouvons ranger les régies financières.

Ce mot de régie est une survivance de l'ancien régime.

Elle se distinguent des autres directions (sauf de celle de la comptabilité publique) en ce qu'elles ont les organes de direction dans le ministère, mais aussi un important personnel réparti sur l'ensemble du territoire.

Les régies sont les administrations fiscales chargées d'asseoir les impôts et de recouvrer toutes les recettes de l'Etat (sauf celles des emprunts).

On peut compter cinq régies :

a) La direction générale des contributions directes. Elle ne fait pas double emploi avec la direction de la comptabilité publique. La direction de la comptabilité publique s'occupe de la perception avec les trésoriers payeurs, les receveurs, les percepteurs. La direction des contributions directes s'occupe de l'assiette de l'impôt, avec les Directeurs et les contrôleurs. Elle établit la dette d'impôt de chacun et c'est ensuite le service du percepteur qui en reçoit le montant.

b) la direction générale des contributions indirectes,

c) direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre.

d) la direction générale des douanes.

e) enfin, direction générale des manufactures de l'Etat (monopoles fiscaux).

A Paris est la direction, assistée d'un conseil d'administration, qui délibère sur les questions générales du service.

Directions d'impulsion.
Direction du mouvement

Directions d'impulsion.

Il y a deux directions, dont il faut souligner l'importance.

C'est d'abord, la direction du mouvement général

général des
fonds.

des fonds, spécialement chargée de la trésorerie. Il s'agit d'encaisser et de payer; il s'agit d'ajuster les recettes aux dépenses. Cela va sans difficultés, si les recettes viennent à flot : il n'y a plus alors qu'un travail d'exécution.

Mais comme les dépenses ne suivent pas toujours le même rythme que les recettes, le directeur du mouvement général des fonds a un important rôle de prévision. C'est lui qui gèrera véritablement la dette publique, dira quand il sera nécessaire d'emprunter, etc..

Le directeur du mouvement général des fonds est un important personnage, chargé de la difficile mission d'assurer au gouvernement et aux administrations qu'il y aura toujours l'argent liquide nécessaire au moment où il le faudra et à l'endroit où il sera nécessaire; il est donc en rapports constants avec les banques ou autres établissements de crédit. Aussi plusieurs de ces hauts fonctionnaires troquent leur poste contre une situation considérable et plus largement rémunérée dans les affaires (Octave Homberg, Souvenirs P. 229) M. Benac, M. Céliier.

Direction du
budget.

L'autre direction importante d'impulsion est la direction du budget : c'est celle qui prépare les prévisions et autorisations budgétaires. C'est elle aussi qui contrôle l'exécution du budget.

Etendue et variété des attributions du

Ministre des Finances .

Le ministre
des finances
gérant des de-
niers publics.

1° - Le ministre des finances est le gérant des deniers publics. C'est son attribution normale. Il prépare les recettes, il prévoit la nécessité des emprunts à long terme, il fait entrer de l'argent dans le trésor par le court et le moyen terme, il opère les paiements, il veille au maintien du crédit de l'Etat, c'est lui qui prend l'initiative des poursuites contre les attentats à ce crédit, etc. Ce sont là ses fonctions capitales, normales, celles qu'a toujours eues, sous tous les régimes, le ministre des finances, quel que soit le titre.

Il est évident que, quelle que soit la technicité du ministre des finances, il ne peut arriver à aucun résultat, si la politique générale du gouvernement est ruineuse pour les finances.

Il arrive, à l'inverse, que le ministre des finances profite de la bonne politique générale du gouvernement et se fasse, grâce aux résultats heureux de cette politique, une réputation de grand technicien.

Ainsi, on attribue au baron Louis le bénéfice du redressement opéré par la Restauration. Mais la correspondance du duc de Richelieu, président du conseil, montre qu'au moins autant que Corvetto, son ministre des finances, il s'est préoccupé de ce redressement et en a pris une grande part (Article de M.S. Charlétty, dans Revue de Paris, 1er Mars 1938).

Dès le début de 1939, la France bénéficie d'un redressement financier, qui est dû, non pas à la seule technicité du ministre des finances Paul Reynaud, mais à la politique générale du ministère Daladier.

Le ministre des finances protecteur de l'épargne.

2°- Le ministre des finances est protecteur de l'épargne. L'Etat se préoccupe en effet de protéger l'épargne.

Evidemment, ce que demanderaient tout d'abord des épargnants, ce serait d'être le moins possible dépouillés de leurs épargnes par une fiscalité écrasante (V. Infra).

Mais l'Etat pense surtout à diriger l'épargne, à la mettre à l'abri, par conséquent, des placements inconsidérés.

Le ministère du Travail et de la prévoyance sociale est chargé en partie de cette mission; il surveille les entreprises d'assurance, de capitalisation, de retraites, d'épargne, etc. Je ne dis pas que cette surveillance soit très efficace : la preuve en est qu'une compagnie d'assurances a subi récemment une perte de 120 millions par suite de placements inconsidérés.

Cette protection peut même être dangereuse par la confiance exagérée qu'elle pourrait inspirer aux clients de ces entreprises. Elles doivent mettre sur leurs papiers et imprimés la mention " contrôlé par l'Etat". Or cette mention peut évidemment engendrer chez le client un sentiment de sécurité que les faits viendraient bientôt démentir. Ainsi, en ce mois de mars 1939, un député a posé au ministre une question écrite sur le point de savoir pourquoi il a autorisé les entreprises à inscrire les valeurs de leur portefeuille à leur prix d'achat, au lieu de les inscrire, ainsi que l'exigerait la stricte loyauté, à leur cours du jour.

En France, les placements sont libres.

La loi de 1867 sur les sociétés par actions a proclamé le principe de la liberté des sociétés et par conséquent de la liberté de l'émission des actions. Il appartient donc à l'épargnant de souscrire à une émission; l'Etat ne peut le diriger; l'autorisation

" Les Cours de Droit "

Y

Répétitions Écrites et Orales

3. PLACE DE LA SORBONNE, 3

Reproduction interdite

serait considérée comme une garantie.

L'admission
à la cote.

Mais il reste l'admission à la cote. Les titres admis à la cote officielle de la Bourse de Paris doivent être l'objet de transactions réservées aux agents de change et la Chambre syndicale des agents de change publie un cours officiel du marché, qui prend le nom de cote. La Chambre syndicale des agents de change est, en fait, l'autorité compétente pour l'admission à la cote, mais la décision appartient au ministre des finances, qui exerce là une fonction très délicate.

L'admission à la cote ne donne aucune garantie sur la qualité de la valeur admise. Mais, tout de même, on est en droit de supposer que ne sont admises à la cote que des valeurs sérieuses. Le public épargnant s'est trouvé, à plusieurs reprises, très durement échaudé. (Fonds russes, Snia Viscosa, etc..)

Le Ministre
des finances
Ministre de la
monnaie.

3°- Le ministre des finances est le ministre de la monnaie.

a) D'abord c'est lui qui est chargé de la fabrication de la monnaie métallique (la monnaie de papier dépendant de la Banque de France). Cette mission est accomplie avec le concours de la Direction des Monnaies et Médailles. Pour le moment, il ne fabrique plus, pour l'Etat français, que de la monnaie d'argent (pièces de 10 et 20 francs), de nickel (pièces de cinq francs), de bronze (monnaies divisionnaires).

Il peut accepter des commandes des Etats étrangers, qui n'ont pas l'outillage industriel nécessaire.

Il fabrique des médailles, qui peuvent être vendues aux particuliers (commerce analogue à celui de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais).

b) Il est aussi le ministre de la devise, de l'unité monétaire.

La devise nationale, l'unité monétaire, c'est le franc. Mais ce nom a couvert, au cours de notre histoire, des réalités diverses.

Le franc de
germinal.

1°- Le franc Bonaparte ou franc de Germinal.

La loi du 17 Germinal an VI - 6 Avril 1803, Gaudin, duc de Gaëte étant ministre des finances a créé une unité monétaire, qui a eu une existence officielle jusqu'au franc Poincaré (loi monétaire du 25 Juin 1928). Le franc Bonaparte a ~~été~~ vécu officiellement 125 ans, mais il avait été frappé à mort en 1914, par l'ouverture des hostilités.

Le franc de germinal était un franc argent. C'était une pièce d'argent de cinq grammes au titre de 900 millièmes de fin. D'ailleurs, seule la pièce de cinq francs était à ce titre. Les pièces divisionnaires (2, 1, 0.50) étaient à 835 millièmes.

Il n'était franc or qu'indirectement, parce qu'il y avait un rapport légal obligatoire entre le prix de l'argent et le prix de l'or. (15,50 à 1).

La frappe était libre. En apportant à la Monnaie un poids défini de métal fin, on avait le droit de se faire délivrer l'équivalent en monnaie, moyennant les frais de monnayage (Ofr.20%).

Par suite du rapport légal de l'or à l'argent, le franc Bonaparte se trouvait correspondre à zéro gramme vingt neuf centigrammes (0.29) d'or fin. Donc un peu moins d'un tiers de gramme, donc les mille grammes ou le kilo d'or valaient un peu plus de trois mille francs. La loi de Germinal prévoyait que l'on pouvait tirer 155 pièces de 20 francs d'un kilog d'or fin (3.100 francs).

La loi mettait la monnaie sous la protection de la Banque de France. La monnaie n'est saine que si elle est séparée de l'Etat.

Le franc
Poincaré.

2° - Le franc Poincaré. Soixante cinq milligrammes et demi d'or fin, donc 4.92 fois moins de poids que le franc Bonaparte. (Ogr.0 décigramme, 6 centigrammes, 5 milligrammes, 5 décimilligrammes). La guerre avait obligé d'établir le cours forcé des billets de banque. On ne pouvait donc plus obtenir de pièces d'or en échange du billet. D'autre part, le franc se trouvait avoir un cours par rapport aux autres monnaies des autres nations. M. Poincaré croit devoir stabiliser à cette définition de 65 milligrammes et demi au lieu de 290 milligrammes que représentait le franc Bonaparte.

Le franc
Blum-Auriol.

Le franc Blum-Auriol - La loi du 1er Octobre 1936: 49 milligrammes d'or fin. En réalité la loi établit une marge entre 43 et 49 milligrammes. Une convention avec la banque s'arrête à ce dernier chiffre.

Convention du 21 Juillet 1937 avec la Banque de France (en vertu d'un décret du 30 Juin) : 43 milligrammes de fin.

Le franc
Daladier.

Franc Daladier - 4 Mai 1938 - Cette devise n'est plus définie en or, mais par rapport à la livre anglaise. Le franc vaut la 179ème partie d'une livre.

Cela représente 42 centimes du franc Poincaré et moins de 9 centimes (8.69) du franc Bonaparte. Donc le franc d'aujourd'hui vaut douze fois moins que le franc de germinal.

Il est nécessaire de comprendre ces choses à différents points de vue :

1° - La comparaison des masses budgétaires aux diverses époques de l'histoire. D'ailleurs, cette comparaison n'est pas définitive, parce que la France

s'est appauvrie. (Etude de Jean Lorriot, dans Journal des Economistes, 1937). Le budget de 1 milliard, qui fit scandale sous Charles X, était en réalité un budget de 12 milliards d'aujourd'hui.

2°-L'appréciation du poids de la dette. L'Etat paie en dévaluant. C'est un impôt formidable et invincible levé sur les rentiers de l'Etat.

3°- Les difficultés du commerce international. Avec une devise faible, la France ne peut acheter à l'étranger, donc elle ne peut lui vendre.

Le ministre des finances soutient le cours de la monnaie.

c) Le ministre des finances soutient le cours de la monnaie dans le monde, sans contrôle des changes mais avec le fonds de soutien des changes.

d) Le ministre des finances soutient le cours de la devise dans le monde.

Le Ministre des finances soutient le cours de la devise.

La mission du ministre des finances est infiniment complexe. Il est encore chargé de veiller au cours de la devise nationale dans le monde. Il ne faut pas que le franc soit trop haut par rapport aux autres monnaies, car alors nous produirions trop cher et ne pourrions plus exporter ; il ne faut pas non plus qu'il soit trop bas, car nous ne pourrions plus acheter.

L'obligation de maintenir un certain cours des changes apparaît particulièrement impérieuse, lorsqu'il y a un accord international (accord tri-partite : Angleterre, Etats-Unis, France) établissant une certaine proportion entre les devises des Etats contractants, et notamment lorsque le franc est défini comme une fraction déterminée d'une devise étrangère (1/179 de la livre).

Le problème des conditions techniques d'un change heureusement équilibré déborde de notre programme.

Influence sur les changes dans un régime de libéralisme

1°- Influence sur les changes dans un régime de libéralisme. Il y a des institutions, qui permettent au ministre d'agir, sans pour cela, supprimer le régime libéral. Par exemple, si la livre est trop haut, le gouvernement en vend et son offre fait baisser le cours; si elle venait à baisser, le gouvernement en achète et sa demande fait monter le cours.

Observations : 1°- pour jouer ce rôle, il faut que le ministre dispose d'une masse de manœuvre, pour jeter sur le marché, suivant les circonstances, des francs, de l'or, des devises étrangères. Cette masse de manœuvre prend le nom de fonds de stabilisation des changes.

2°- Ce système peut servir les spéculateurs. Si je vends mes francs, le ministre jettera dans le jeu la quantité nécessaire d'argent des contribuables pour que je les vende plus cher; si j'achète de la

livre, le ministre des finances en jettera sur le marché, serait-ce à perte pour me permettre de les avoir à bon compte. C'est pourquoi un humoriste anglais a appelé le service de la stabilisation des changes : le service des cadeaux.

3°- Evidemment, les opérations du ministre des finances doivent, pour rester efficaces, demeurer secrètes. Ce serait trop commode, pour la spéculation, d'être avertie à l'avance que la livre va monter (alors, on en achèterait pour la revendre), ou qu'elle va baisser (alors on la vendrait au cours du jour, pour être créancier à terme d'un prix supérieur au cours du jour du terme. M. Paul Reynaud, ministre des finances, a annoncé qu'il allait organiser la publicité des opérations du fonds de stabilisation ou d'égalisation. Mais la publicité ne sera donnée qu'aux opérations passées et vieilles d'au moins trois mois. En Angleterre, il y a une publicité deux fois par an.

Influence sur
les changes
dans un régime
autoritaire

2°- Influence sur les changes dans un régime autoritaire. Afin d'empêcher la devise de varier sur le marché des changes, on peut lui interdire d'y aller ou y faire dépendre son entrée d'une autorisation administrative : c'est le contrôle des changes. Vous voulez acheter de la livre, du dollar, du florin, de l'or, c'est-à-dire vendre des francs, vous ne pourrez le faire qu'avec l'autorisation du gouvernement. Le contrôle des change arrête donc la circulation internationale des capitaux, ou la fait dépendre de l'autorisation administrative.

Le contrôle
des changes.

Le contrôle des changes arrête la liberté du commerce. Vous voulez des livres pour payer un achat, que vous avez fait ou voulez faire en Angleterre. Il faudra que vous justifiiez auprès de l'administration de la réalité de vos besoins, de l'intérêt de l'opération que vous faites. On ne pourra faire du commerce qu'à condition que l'Etat en autorise chaque acte.

Le contrôle des changes supprime la liberté et le secret des correspondances : l'administration ouvrira les enveloppes des lettres pour s'assurer qu'elles ne contiennent pas de monnaie. Il n'y a pas de contrôle des changes avec le secret des correspondances.

Et finalement, c'est toute la liberté individuelle, la liberté d'aller et de venir, qui se trouve entraînée dans le fatal engrenage. Il faut montrer son portefeuille, retourner ses poches, justifier l'objet du voyage, etc. Il n'y a d'ailleurs aucune raison de limiter le contrôle à des espèces, des valeurs, des titres. Les journaux ont signalé l'arrestation à la frontière par les autorités italiennes

d'Italiens, qui exportaient des capitaux sous la forme de diamants enrobés dans des bonbons au chocolat ou d'un marteau en platine au milieu des autres outils et des chiffons graisseux.

Les pays totalitaires ont ce contrôle des changes. Cette institution est dans la logique de leur régime. On doit donc s'attendre à le trouver dans le programme des partis à esprit totalitaire. L'Europe meurt de l'autarcie.

La meilleure manière de retenir les capitaux c'est de leur assurer la sécurité qu'ils réclament (Vigreux, de la monnaie à l'économie, 1938).

La circulation monétaire ne sera assainie que lorsque l'or recommencera à rouler. Un Américain l'a récemment réclamé. Mais nous n'en sommes pas là.

Le palais des finances - La complexité du rôle du ministre des finances est devenue telle qu'il a débordé le cadre immobilier traditionnel du palais de la rue de Rivoli. A l'heure actuelle, les services dépendant du ministre sont dispersés entre 14 immeubles. L'idéal du ministre, siégeant au centre, avec tous ses services à portée de la main, est loin d'être réalisé. A mesure que les services se multipliaient, on les installait dans des immeubles nouveaux: Palais du Louvre : principaux services de l'administration centrale et des régies financières ; Pavillon de Flore : services des émissions de la défense nationale; rue de l'Université 21 et 23 : direction de la dette inscrite ; rue Notre-Dame des Victoires : une partie de la Caisse centrale et de la dette inscrite rue du Général Beuret : une partie des pensions ; rue de Passy : autre partie des pensions de guerre ; rue de Reuilly : vérification de la comptabilité publique ; Place Saint-Sulpice, dans l'ancien séminaire Saint-Sulpice : service de la comptabilité publique et une partie de la direction générale des directes; II rue Frochot : les directes; 291 rue de Vaugirard : la trésorerie aux armées; Bastion II : les inscriptions; rue du Bac : Le Grand-Livre de la dette publique : c'est le document sur lequel sont mentionnés tous les titres de rentes, qui circulent dans l'ensemble du pays, mais il y a un double de ce Grand-Livre à Saint-Cloud; Enfin direction de la dette inscrite : rue Vieille du Temple, et 180 rue de Rivoli : Contenteux des contributions directes.

Pour remédier à cette dispersion touchant à l'émiettement, on propose de construire un Palais des Finances, sur un des terrains laissés libres par l'Exposition. Le projet est à l'étude d'une commission.

Le Palais des
Finances.

PREMIERE PARTIE

PREVISION ET AUTORISATION
PREALABLE PAR LE PARLEMENT
DES RECETTES ET DES DEPENSES.

Les fondateurs de notre organisme financier l'ont assis sur deux règles fondamentales: 1°- la première est la souveraineté populaire et ses applications ont des liens étroits avec le droit constitutionnel. 2°- la seconde est l'ordre par la prévision et se rattache plus directement à l'ordre financier.

Chapitre I

LA PREEMINENCE PARLEMENTAIRE DANS L'AMENAGEMENT
ENTIER DES FINANCES PUBLIQUES.

Aucun denier ne peut sortir d'une caisse publique, aucun denier ne peut y entrer, si l'opération n'a pas été au préalable autorisée par le Parlement, si elle ne peut pas être rattachée, directement à la volonté du peuple souverain, exprimée au préalable par les Chambres. Cette autorisation préalable est donnée, en principe, dans l'acte qualifié budget.

Mais les Chambres ne bornent pas leur action à cette autorisation préalable. Par le régime parlementaire et le contrôle qui en découle, elles suivent au jour le jour l'exécution des opérations qu'elles ont autorisées.

Enfin les opérations d'exécution du budget ne sont définitivement closes que lorsque les chambres les ont déclarées régulières et conformes à leurs prévisions par la loi des comptes.

La vie financière débute par une loi, se continue par le contrôle parlementaire, se clôt par une loi.

On étudiera la loi des comptes avec la comptabilité publique (V. infra). Nous allons nous arrêter à l'idée d'autorisation préalable.

La prééminence parlementaire en matière de finances est la règle fondamentale et peut être originaire de la démocratie.

La prééminence parlementaire en matière de finances.

Armand Carrel écrivait en 1830 : " Le peuple se moque d'être ou non la source des pouvoirs politiques, pourvu qu'il vote l'impôt, qu'il ait la liberté individuelle et le pouvoir d'arrêter une administration dangereuse, en refusant ses subsides. La source de tous les pouvoirs est dans le concours des contribuables. C'est l'invincible bon sens du bonhomme Jacques". Ces idées surprendraient peut-être aujourd'hui quelques citoyens, attendu que la masse est plus préoccupée de voter des impôts qui seront payés par les autres que des impôts qu'elle paiera elle-même. Rappelons, à cette occasion, que la première qualité d'un impôt est d'être universel.

La revendication des droits financiers par la démocratie

La démocratie politique a débuté par les revendications financières. Historiquement, la revendication des droits financiers a précédé la revendication des droits législatifs. Un des premiers monuments du régime représentatif en Angleterre est l'Act de tallagio non concedendo datant du XIII^{ème} siècle (Octobre 1297) : Art. I - " Aucune taille ou aide ne sera imposée.... sans le consentement et la commune volonté des archevêques, évêques et autres prélats, comtes, barons, hommes d'armes, bourgeois ou autres hommes libres...." (Dareste, t.I, p. 528). Et dans l'Act en date du 5 Novembre 1297, par lequel Edouard Ier confirme la grande charte d'Henri III (11 Fév. 1225), on lit à l'article 6 : nous ne lèverons des aides, charges ou taxes, si ce n'est du commun consentement de tout le royaume et pour son avantage commun.."

Citons encore le bill des droits du 13 Février 1687. Guillaume et Marie déclarent.... 4°-qu'une levée d'argent pour la Couronne.... sans le consentement du Parlement est illégale..."

Dans l'ancienne France, la croyance était latente que l'impôt doit être consenti par ceux qui sont appelés à les payer. De 1421 à 1433, les Etats généraux furent convoqués, presque périodiquement pour voter des subsides au roi. La Révolution est sortie de ce fait que, pour remédier à la situation financière, Louis XVI s'est cru obligé de convoquer les Etats Généraux, qui se sont transformés en Assemblée Nationale Constituante. La liberté financière est donc bien à la base, à la source de la liberté politique.

Mais, en somme, la démocratie financière suppose deux règles : 1°- les représentants du peuple votent les impôts, 2°- les représentants du peuple autorisent

l'emploi, qui doit être fait du produit des impôts, c'est-à-dire, ils votent les dépenses. La seconde règle s'est réalisée après la première. Ainsi, en France, on peut dire que le vote des recettes est entré à titre définitif dans notre droit public avec la Révolution, tandis que le vote des dépenses n'est définitif que depuis la Restauration (1814-1830).

Section I

Aucune recette ne peut être opérée sans une autorisation préalable du Parlement.

Aucune recette ne peut être opérée sans autorisation préalable du Parlement.

La règle est considérée généralement sous l'aspect du consentement à l'impôt. Et c'est à ce point de vue qu'elle présente évidemment le plus d'intérêt pour la liberté publique. Mais elle est beaucoup plus générale : aucune recette, de quelque nature qu'elle soit ne peut être opérée si elle n'a pas été autorisée, au préalable, par une loi : si la loi de finances n'en a pas donné l'autorisation pour une année, l'Etat ne peut toucher le prix d'un timbre poste, d'une pension dans un lycée, d'un vase de Sèvres, d'un tapis des Gobelins, etc.. A plus forte raison, un emprunt ne peut être autorisé que par une loi. Il ne faut pas que par un moyen quelconque le gouvernement puisse vivre et agir s'il n'en a pas obtenu l'autorisation préalable de la représentation nationale.

Les impôts ne peuvent être levés que s'ils sont consentis.

Le principe que les impôts ne peuvent être levés que s'ils sont consentis est posé en termes par la déclaration des Droits de l'Homme qui, sur ce point comme sur tant d'autres est un modèle de pensée et de rédaction, notamment dans l'art. 14 : " Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ". La même pensée est reprise et précisée au Titre V de la constitution du 3 Septembre 1791 : " Les contributions publiques sont délibérées et fixées chaque année par le corps législatif.. "

L'art. 48 de la Charte du 4 Juin 1814 est encore plus net dans l'affirmation du principe : " Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi. "

Comme on doit s'y attendre, si on n'a pas oublié l'esprit et les méthodes de notre constitution de

1875, notre charte fondamentale est muette sur le principe du consentement à l'impôt comme sur tous les autres principes.

Toutefois, le principe du consentement à l'impôt est unanimement regardé comme un des principes les plus essentiels du droit constitutionnel coutumier.

Le principe du
consentement
à l'impôt, af-
firmé dans l'-
article final
de la loi de
finances.

Ce n'est pas tout. Il est affirmé dans l'article final de la loi de finances. Depuis 1818, en effet, toutes les lois de finances quelles qu'elles soient, sans exception, aucunes, reproduisent textuellement la même disposition, sans autre modification que celle du numéro, qui varie avec la longueur de cette loi. Ce fut, par exemple, l'art. 198 de la loi de finances, du 31 Décembre 1937; c'est l'art. 179 de la loi de finances du 31 décembre 1938, mais c'est toujours le dernier article reproduit régulièrement depuis 120 ans : " Toutes contributions directes ou indirectes, autres que celles qui sont autorisées par les lois en vigueur et par la présente loi, à quelque titre, sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années, contre tous percepteurs, receveurs ou individus qui en auraient fait la perception".

Autorisation
législative des
recettes d'em-
prunt.

Les recettes d'emprunt doivent être autorisées à l'égal de l'impôt. Les motifs de cette règle (V. infra) sont évidents : a) L'emprunt n'est qu'un impôt retardé; si on veut rendre, ce ne sera qu'avec le produit de l'impôt, dans tous les cas, pour payer les intérêts, il faudra imposer. b) Il est essentiel que le gouvernement soit mis hors d'état de se passer des Chambres en se procurant des ressources par l'emprunt. Signalons le principe de l'art. 196 du décret du 31 Mai 1862 sur la comptabilité publique: " Aucune inscription au Grand Livre, pour inscription de rente ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi".

On objectera tout de suite que le ministre des finances peut emprunter par d'autres voies que la dette inscrite, et notamment par les emprunts au Trésor. Mais ces emprunts sont autorisés par la loi annuelle de finances, qui leur fixe un plafond. Ainsi la loi du 31 décembre 1938 dispose dans son art. 56 : " Le montant des bons ordinaires du Trésor est fixé à 25 milliards de francs pour l'année 1939. Le ministre des finances est autorisé à procéder au cours de l'année 1939, dans des conditions fixées par décret, à des

opérations, facultatives pour les porteurs, de consolidation des fonds de la dette publique, à concurrence, d'une part, du montant des échéances massives d'emprunts tombant dans ladite année et, d'autre part, du montant des bons ordinaires du Trésor. Le ministre des finances est, d'autre part, autorisé à couvrir au moyen d'emprunt ou émissions du Trésor, les avances consenties au Crédit foncier de France, en application de la loi du 1er Oct. 1936 et de la convention du 3 déc. 1936".

Rapprochons l'article précédent qui autorise le ministre des postes à émettre des bons et obligations dans la limite des crédits qui lui sont attribués.

L'impôt dès qu'il est autorisé devient obligatoire.

L'impôt, dès qu'il est autorisé, devient du même coup obligatoire tant pour le contribuable qui le doit que pour le gouvernement qui le fait payer. Il n'appartient aucunement au gouvernement d'accorder des exemptions fiscales, de renoncer à percevoir un impôt, qui a été ordonné par la loi. Ce principe rappelé par le rapporteur général du budget au Sénat, le 6 Mars 1938, est l'objet du second paragraphe du même article final : " Seront également punissables des peines prévues à l'égard des concussionnaires tous détenteurs de l'autorité publique, qui, sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit, auront, sans l'autorisation de la loi, accordé des exonérations ou franchises de droits, impôts et taxes publiques, ou auront effectué gratuitement la délivrance de produits des établissements de l'Etat".

Ainsi il ne saurait appartenir au gouvernement de renoncer par décret à une catégorie de recettes, soit pour des motifs d'équité, soit pour favoriser telle ou telle branche de l'économie nationale. D'autre part, un ministre ne pourrait pas accorder une remise d'impôts, par exemple, pour sauver une industrie ou un commerce occupant un grand nombre d'ouvriers ou d'employés (Cas du Gagne-Petit). En fait, cependant, beaucoup de contribuables sont en retard et ne sont pas poursuivis, parce que le gouvernement veut éviter des cascades de faillites.

Le comité de détente fiscale

C'est donc un principe bien établi que le Parlement ne pourrait pas prendre des décrets pour alléger ou supprimer des impôts contraires à la vie économique de la nation. Cependant, le gouvernement, en l'année 1939 prend de pareils décrets. Bien plus, il existe un comité de 5 membres, dit Reclus ou de la détente fiscale, dont la mission est précisément de proposer au gouvernement de pareils décrets. Cette est légale à la suite d'une cascade de biens curieux motifs. 1°- La loi du 5 Octobre 1938 accordée au gouver-
nement

le pouvoir pour le relèvement de la situation économique et financière. 2°- En vertu de cette loi, le gouvernement par un décret du 12 Novembre 1938 s'autorise, jusqu'au 31 Mars 1939 à procéder par décrets à toutes réductions ou aménagements d'impôts susceptibles de favoriser la création d'entreprises nouvelles ou l'entretien d'entreprises existantes. Les décrets de détente fiscale sont donc légaux grâce au décret-loi pris en vertu de la loi des pleins pouvoirs.

Section II

Consentement aux dépenses et leur préséance.

Les revendications des contribuables ont commencé par le droit de consentir les sacrifices qu'on leur demandait.

Les dépenses
doivent-elles
être également
votées?

Mais voilà le gouvernement en possession du produit de l'impôt. Peut-il en disposer en toute liberté, et le consacrer à quelque dépense qui lui plaît ? C'est la question de savoir si les dépenses elles aussi doivent être votées.

Que l'on réfléchisse bien, tout d'abord, sur ce point que tout consentement à des recettes suppose, dans le fond, l'approbation des dépenses en vue desquelles ces dépenses sont consenties. Le roi demandait des subsides aux Etats-Généraux; il ne les leur demandait qu'en vue de besoins déterminés et les Etats ne les accordaient que s'ils reconnaissaient la légitimité de ces besoins.

L'article 5 de l'acte Edouard Ier (1297) confirmant la grande charte, prévoit l'adaptation de certaines ressources à des besoins déterminés et promet que, les besoins une fois disparus, les impôts disparaîtront par eux-mêmes et ne tourneront pas en coutumes". Il en est ainsi des aides et charges, " que les hommes d'Angleterre nous ont ci-devant payées pour nos guerres et autres besoins".

Ces considérations définissent et limitent la portée de la question : est-ce que le consentement aux dépenses doit être direct, exprès, détaillé, obligatoire pour le gouvernement ? etc. etc.

L'Ancien Régime
n'a pas connu
le vote des
dépenses.

La question ainsi posée, on peut y répondre en disant que l'Ancien Régime n'a pas connu le vote des dépenses. Même quand les Etats-Généraux étaient appelés à accorder des subsides, le Roi conservait la faculté d'aménager, à son gré, les finances publiques.

Sous l'Empire, les Chambres votaient seulement le maximum des sommes globales, que l'Empereur était

autorisé à dépenser pour l'ensemble des services.
C'est le système de l'abonnement.

La Charte du 4 Juin 1814 ne prévoit pas le vote exprès des dépenses. Elle ne se préoccupe, dans la forme, que du consentement à l'impôt.

Art. 48 : " Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi".

Art. 17 : " La loi de l'impôt doit être arrêtée d'abord à la Chambre des Députés".

Sous la Restauration, le droit des Chambres de voter les dépenses.

C'est tout. La question restait de savoir si les Chambres ont le droit de voter les dépenses, de dire leur opinion sur elles. Le comte Garnier, membre de la Chambre des Pairs, soutint que la Charte avait consacré sur ce point les dispositions de l'Ancien Régime. La représentation nationale vote l'impôt, mais du produit de l'impôt le roi fait ce qu'il lui plaît. Du moment, en effet, que la Charte a rendu expressément aux Chambres le droit de voter les impôts, elle a aussi entendu par son silence restaurer l'ancien état de choses, d'après lequel le roi réglait les dépenses à son gré. Voilà la thèse de Garnier à la Chambre des Pairs, le 27 Avril 1816. Mais le baron Louis fit admettre une autre solution; il présenta le projet de la façon suivante :

" Messieurs, nous venons par ordre du roi et en son nom vous présenter la situation financière de son royaume. En vous occupant du budget de l'Etat, votre fonction première sera de reconnaître la nature et l'étendue de ses besoins et d'en fixer la somme (c'est bien le vote des dépenses); votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens, qui devront être établis et employés pour y faire face. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons d'abord vous présenter les évaluations les plus exactes possible de nos besoins, c'est-à-dire des sommes qu'il est nécessaire d'affecter à chacun des départements ministériels, entre lesquels ces besoins se partagent. Nous aurons ensuite l'honneur de vous offrir l'aperçu des voies et moyens pour les balancer".

Antériorité du vote des dépenses.

Préséance des dépenses, garantie pour les contrainables. Il y a dans ces paroles du baron Louis deux principes : 1° - Le vote des dépenses - 2° - L'antériorité du vote des dépenses, c'est-à-dire que les Chambres commencent par voter les dépenses et ensuite les recettes. L'impôt n'est légitime que s'il est nécessaire pour soutenir des dépenses indispensables ; par conséquent, l'ordre est que l'on constate les besoins essentiels de l'Etat, qu'ensuite on demande aux

contribuables les moyens d'y faire face. Les besoins de l'Etat sont la légitimation et la mesure des sacrifices demandés aux contribuables.

Mais cette règle de la préséance des dépenses suppose que la raison régit l'Etat.

Votre ami Dupont, Français moyen, semblait, depuis quelques jours, accablé sous le poids de noirs soucis. Mais voilà que vous le rencontrez sur le boulevard, tout frais, alerte, pimpant et le visage complètement rasséréné. A votre interrogation sur les causes de cette transformation à vue, il vous annonce qu'il vient de décider de prendre, pour 1939, un appartement somptueux, qu'il remplacera sa femme de ménage par un couple valet-cuisinière, et s'offrira, pour ses déplacements, une voiture avec chauffeur. Mais si vous lui demandez quelles sont les ressources avec lesquelles il couvrira ce train de vie, il vous répond " C'est un problème que je n'ai pas encore abordé. Je le réserve pour la semaine prochaine ". Vous quittez brusquement votre ami en vous disant : " Ce pauvre Dupont est devenu complètement fou ". Pourtant, la méthode de Dupont est celle de l'Etat. La chose vaut qu'on s'y arrête.

C'est sur une règle de la monarchie de Louis XVIII que vit encore la République de M. Albert Lebrun. Mais ce qui était alubre pour la première, n'est pas nécessairement bon pour la seconde. Et c'est pourquoi je dis que la charrue n'a peut-être pas été mise avant les boeufs, mais qu'elle y est passée.

Les climats des deux régimes sont, en effet, essentiellement différents. Au temps du baron Louis, les deniers de l'Etat étaient gérés par ceux qui les apportaient dans le trésor; les députés étaient choisis parmi quinze mille très gros contribuables, par 80.000 contribuables encore très importants. Il n'y avait pas à craindre que ce personnel politique oublie le poids des impôts ! Ce n'est pas à lui qu'on aurait fait avaler le slogan de l'illimitation des facultés contributives du pays. Il considérait comme un dogme intangible que l'impôt ne doit atteindre que le revenu et, dans ce revenu, qu'une faible partie : " Prélèvement sur les fruits, c'est l'impôt; prélèvement sur le fonds, c'est volerie ". Enfin le budget de l'Etat restait au-dessous d'un milliard, et ce milliard unique représentait la totalité des dépenses de l'Etat, puisqu'il n'y avait presque pas de dépenses locales.

Les temps sont bien changés. Il faut donc modifier la place de l'accent tonique. Si on laisse faire l'Etat, boulimique d'aujourd'hui, il ne tardera pas à absorber

tout, le revenu, le capital et le reste. Dès lors, si on continue à prendre pour point de départ des opérations budgétaires l'appétit de l'Etat, tout y passera. Ce qu'il importe de mettre au premier plan, c'est la notion de la faculté contributive normale du pays.

Le changement dans l'ordre des facteurs est une nécessité de salut public; il est d'ailleurs l'un des points essentiels du message courageux et retentissant que M. le président du Conseil a adressé au pays par la voie des ondes. Notre Premier n'a pas hésité à proclamer que l'ébranlement de l'édifice financier vient précisément du dédain de la faculté contributive du pays. M. Piétri devrait aujourd'hui modifier sa formule célèbre que le contribuable travaille un jour sur trois pour l'Etat. Il y a eu progrès : c'est maintenant un jour sur deux.

Il est de mode de présenter une option entre les moyens divers de rétablir l'équilibre : économies, impôts, augmentation de la production nationale, etc. C'est à un cumul sagement dosé de ces procédés divers que l'on doit recourir, avec une volonté héroïque d'ordre.

Il serait plus sage aujourd'hui de commencer par savoir ce qu'on peut raisonnablement demander au contribuable écrasé et de ne voter qu'ensuite les dépenses.

Le 10 Décembre 1936, on a commencé le vote du budget par les recettes. On a commencé par le vote de la loi de finances, qui d'ailleurs a été votée en 4 heures, ce qui ne suppose pas une discussion bien approfondie. Mais d'ailleurs cette méthode est sans aucune signification profonde; il ne s'agissait pas de dire : " Nous allons voir ce que peut le contribuable et ensuite, nous voterons des réformes. Non, c'est simplement un ordre arrêté accidentellement pour la procédure budgétaire, dans la procédure devant les Chambres.

La dictature
d'Oliveiro Sa-
lazar en Portu-
gal.

D'après la constitution du Portugal, l'assemblée nationale ne connaît pas des dépenses. Il y a, à l'heure actuelle, dans ce pays, une dictature extrêmement intéressante, celle d'un professeur des finances de l'Université de Coïmbre, M. Oliveiro Salazar. Il a déclaré que, lui, il voulait faire tout seul son budget; il a fait une constitution, qui a été l'objet, sur ce point spécial, d'une conférence dans cette faculté par un professeur de l'Université de Coïmbre, qui est en même temps sous-gouverneur de la Banque de Portugal, M. Emygdio da Silva. C'est le gouvernement et pratiquement M. Oliveiro Salazar, qui fait le

budget. On soumet à l'assemblée les recettes; le vote de l'impôt subsiste. Le gouvernement attend, pour promulguer le budget des dépenses, que la Chambre ait voté l'impôt. Seulement si l'Assemblée ne votait pas l'impôt, Salazar leur dirait : " Je me passe de votre vote.

Le vote du bud- Le budget est voté en deux étapes. Les Chambres
get des dépenses votent d'abord le budget des dépenses de chaque ministère. Ce budget des dépenses est voté par articles, mais l'affectation d'un certain chiffre de crédits à une catégorie de dépenses n'est obligatoire qu'en ce qui concerne les chapitres. Aussi le budget des dépenses n'est promulgué et publié que par chapitres, dans une annexe à la loi de finances (Etat A. Tableau par services et par chapitres des dépenses du budget général de l'exercice. Cet état est le texte officiel du budget des dépenses, on le trouvera dans le Journal Officiel du 1er Janvier).

La loi de Une fois que chaque Chambre a voté ce tableau,
finances. elle passe à la loi de finances, qui en contient, dans son texte même, les chiffres dominants et autorise en même temps les recettes nécessaires pour y faire face.

On dit quelquefois que la loi de finances est la loi des recettes. Cette définition est insuffisante. La loi de finances est avant tout la loi de l'équilibre. C'est elle qui dans son art. 1er (préséance des dépenses) autorise les dépenses et dans la suite autorise les recettes, les " voies et moyens" pour y faire face.

La loi de finances contient essentiellement deux paragraphes : § 1er - Crédits ouverts ; § 2 - Impôts et revenus autorisés.

Voici par exemple les articles fondamentaux de la loi du 31 Décembre 1938.

§ 1er - Crédits ouverts.

Art. 1er - Des crédits sont ouverts aux ministres pour les dépenses du budget général de l'exercice 1939 conformément à l'état A annexé à la présente loi

Ces crédits s'appliquent :

Au budget de la présidence du conseil pour..	22.091.150
Au budget de l'économie nationale pour.....	56.499.725
Au budget des finances pour	32.777.991.178
Au budget de la justice pour.....	426.409.319
Au budget des affaires étrangères pour....	464.265.277
Au budget de l'intérieur pour	2.652.287.172
Au budget de la guerre pour.....	5.795.226.416
Au budget de la défense des territoires d'outre-mer.....	1.987.786.636

Au budget de la marine militaire pour..	2.671.878.877
Au budget de l'éducation nationale pour	3.958.522.327
Au budget de l'enseignement technique	
	pour..... 195.700.815
Au budget des beaux-arts pour.....	272.785.886
Au budget du commerce pour.....	245.315.842
Au budget de l'air pour.....	2.320.586.429
Au budget du travail pour.....	2.054.050.117
Au budget de la santé publique pour....	1.622.858.256
Au budget des colonies pour.....	1.103.298.364
Au budget de l'agriculture pour.....	982.148.446
Au budget des travaux publics pour....	2.206.348.435
Au budget de la marine marchande pour	1.078.839.072
Au budget des anciens combattants et	
pensionnés pour.....	3.669.734.322

Total..... 66.564.624.059

Ces crédits seront réduits par décrets, à concurrence de 200 millions de francs, en conséquence des mesures concernant l'aménagement du recrutement, qui seront prises en exécution du décret du 12 Novembre 1938, relatif à la réorganisation administrative.

§ 2 - Impôts et revenus autorisés.

Art. 2 - Continuera d'être faite, pour l'exercice 1939, conformément aux lois existantes, la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état B annexé à la présente loi.

§ 3 - Evaluation des voies et moyens.

Art. 28 . Les voies et moyens applicables aux dépenses du budget général de l'exercice 1939 sont évalués, conformément à l'état C annexé à la présente loi, à la somme totale de 66.388.068.027 fr.

Telle est la substance essentielle de la loi de finances, mais en outre une longue pratique en fait un véritable capharnaüm.

Voici ce que disait M. Léon Blum dans son livre sur la réforme gouvernementale. " A quelle date ont été votées les dernières lois de finances ? A quelle date et dans quel état, et après quelle durée de discussion, gonflée de dispositions hétéroclites qu'on déposait là en désespoir de cause et qu'acceptait in extremis une assemblée surmenée".

Les "cavaliers
budgétaires".

Et en effet, il y a intérêt à mettre ce que l'on appelle aux Etats-Unis des cavaliers budgétaires, qui seront emportés avec le budget. Il est très difficile de faire aboutir une loi : dépôt du projet ou de la proposition, examen par la commission, rapport, mise à l'ordre du jour, cela peut durer des années et des années. Au contraire, la loi de finances, il nous la faut pour le 31 Décembre. Si nous mettons un article, qui n'a rien de commun avec les finances, dans la loi de finances, cet article passe quand même et il est emporté comme un cavalier avec le budget; pas d'examen par une commission, pas de discussion, pas de rapport. Vous déposez un amendement à la loi de finances, et c'est emporté avec la loi de finances.

Autorisation de congrégation; réforme du Conseil d'Etat; organisation du ministère; ouverture de maison de jeu: tout est dans la loi de finances. Pourquoi? pour le bénéfice de la vitesse, même avec l'inconvénient de l'improvisation.

La Chambre n'est pas obligée de voter ces dispositions de capharnaüm dans la loi de finances; elle a un moyen, c'est d'ordonner la disjonction : l'article est séparé de la loi de finances, renvoyé à la commission et fera là l'objet d'un examen particulier et le reste de la loi de finances passera.

Réformes qui
se trouvent
dans les lois
de finances.

Nous ne disons pas que tout soit mauvais dans la loi de finances. Par exemple, tout l'aménagement actuel du Conseil d'Etat, le nombre des conseillers, le nombre des maîtres des requêtes, des rapporteurs, toute cette organisation tendant à désencombrer le rôle, les sections, les sous-sections, les demi-sections, les sections provisoires, les sections temporaires, etc, etc, toutes ces réformes au jour le jour, assez difficile à suivre, se trouvent dans les lois de finances.

Signalons dans la loi de finances pour 1939, l'art. 69 : " Le nombre des auditeurs à la Cour des Comptes est fixé à 27, dont 17 au maximum appartiendront à la première classe".

Art. 65 de la loi de 1906 : " Aucun fonctionnaire ne peut être frappé d'une mesure de défaveur sans avoir reçu au préalable communication de son dossier". Qu'est-ce que cela a de commun avec les finances? Rien, absolument rien; et cependant c'est une loi fondamentale de notre droit public : la communication du dossier, qui donne lieu à une jurisprudence extrêmement touffue du Conseil d'Etat.

La loi du 17 Juillet 1900 est une loi de finances. Elle a porté le dernier coup à l'indéfectible privilège

du silence des administrations. On ne peut porter un recours devant le Conseil d'Etat qu'à condition d'avoir obtenu une décision préalable de l'administration. Alors, on s'adresse à l'administration, qui ne répond pas, et dans ces conditions on n'obtient jamais justice. C'est tout de même une loi de finances, la loi de finances du 17 Juillet 1900, qui a décidé que le silence gardé pendant quatre mois par l'administration devait être assimilé à une décision de rejet. Alors le Conseil d'Etat dit : la décision implicite de rejet, contenue dans le silence observé par l'administration pendant quatre mois, est annulée. Loi de finances.

Art. 120 de la loi de finances 1920 : elle a dépouillé le chef de l'Etat, ou si on veut le président du Conseil, le gouvernement, de sa prérogative constitutionnelle d'aménager la distribution, la compétence et l'administration des portefeuilles ministériels. Voilà une disposition extrêmement grave, si grave qu'elle n'a jamais été appliquée. Tous les ministres, tous les présidents du Conseil ont continué à constituer leur ministère comme il leur a plu.

La réglementation des incompatibilités parlementaires, à l'heure présente, est dans la loi de finances de 1928. Est-ce que les incompatibilités parlementaires regardent les recettes ou les dépenses de l'Etat ? A aucun degré. Remarquez quelle est la conséquence de cette disposition : cette disposition interdit, par exemple, qu'un député ou un sénateur soit envoyé en mission temporaire pour plus de six mois. M. Henri de Jouvenel avait été envoyé à Rome, M. Lucien Saint avait été envoyé au Maroc; ils arrivaient au bout de leurs fonctions, ils remplissaient très bien la mission, dont ils avaient été chargés, et on regrettait d'avoir à les rappeler. M. Laval a la pensée de prolonger ces missions temporaires de six mois; à qui s'adresse-t-il? à la commission des Finances. Pourquoi ? parce que la réglementation des cumuls parlementaires était dans une loi de finances et que, par conséquent, la matière était entrée directement dans cette loi de finances.

Les dispositions qui se trouvent le plus complètement dépayssées dans la loi de finances sont celles du pur droit civil. Nous avons cependant plusieurs exemples de cette greffe artificielle et surprenante; attribution à l'Etat de certaines valeurs atteintes par la prescription : la prescription court désormais en certains cas, non plus au profit du débiteur, mais au profit d'un tiers : l'Etat (loi du 25 Juin 1920, modifiée par la loi du 31 décembre 1936 : il s'agit

de valeurs, coupons, avoirs déposés dans les banques); limitation au sixième degré de la vocation successorale des collatéraux (loi de finances 21 décembre 1917 art. 1er modifiant l'art. 755 du C.C.).

Nous allons voir bientôt la règle de l'annualité du budget : le budget ne vit que pour un an, la loi de finances n'est votée que pour un an, mais toutes ces dispositions du capharnaüm sont votées pour toujours. Tout cela n'est pas très logique. Voilà une loi de finances, dans laquelle, sans qu'on le dise, nous avons des articles annuels, puis des articles perpétuels. Cette confusion ne rend pas la matière claire.

Il est choquant qu'une disposition permanente soit dans le cadre d'une législation essentiellement transitoire.

M. Truchy avait eu l'excellente idée de demander, pour la loi de finances, une table analytique des matières contenues dans la loi de finances. On la trouvera au Journal Officiel (P.80).

Les principes démocratiques en matière de finances prennent toute leur valeur dans la procédure de l'élaboration, du vote, de l'exécution, du contrôle et de la clôture du budget.

Chapitre III

CONFECTION DU BUDGET .

Nous nous proposons d'étudier le budget sous deux aspects. Nous nous demanderons d'abord par qui il est fait ; c'est une question qui intéresse surtout le principe de la souveraineté du peuple et le droit constitutionnel.

Dans le chapitre suivant, nous étudierons la doctrine budgétaire. Nous rechercherons moyennant quels principes un budget est propre à atteindre les résultats d'ordre, de méthode, d'économie qui sont ses raisons d'être.

Evidemment, il ne peut pas y avoir entre les deux méthodes une cloison étanche; la souveraineté populaire ayant pour elle-même des exigences (annualité, spécialité), qui visent cependant à la satisfaction de l'intérêt général.

Définition

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'Etat, pour une période déterminée.

Cette définition classique est celle que donne le décret du 31 Mai 1862 (texte toujours fondamental sur la Comptabilité publique).

Le budget est un acte du pouvoir législatif.

C'est un acte des Chambres - Dans tous les pays où subsiste un minimum de liberté politique, le budget est un acte du pouvoir législatif.

On a dit que cet acte ne contient pas des règles de droit, permanentes, créant des obligations à la charge de tous. On en concluait que, même voté par les Chambres, le budget n'est pas une loi, qu'il est, malgré sa forme, un acte d'administration, confié, à raison de son importance, à la plus haute autorité du pays. Sans nier l'intérêt de pareilles dissertations, nous ne nous y arrêterons pas. La distinction entre les lois formelles et les lois matérielles ne présente, en effet, aucun intérêt pratique, les unes et les autres présentant les mêmes caractères de force, d'intangibilité, de non contrôlabilité par les tribunaux, etc...

Techniquement c'est un acte de prévision.

2°- Techniquement, financièrement, le budget est un acte de prévision. Un Etat, pas plus qu'un particulier, ne peut aller à l'aventure, il doit savoir à l'avance ce qu'il a besoin de dépenser et les ressources dont il dispose pour faire face à ces dépenses. Donc il faut, s'il est raisonnable, qu'un Etat, comme un particulier, compte quelles sont les recettes probables, quelles sont les dépenses probables de l'année qui s'ouvre, afin de faire l'équilibre.

Judiciairement c'est un acte d'autorisation

Mais juridiquement c'est un acte d'autorisation: le Parlement autorise les dépenses et quiconque dépensera en dehors de ces limites d'autorisation sera responsable (V. Infra).

Périodicité de l'autorisation budgétaire. " Pour une période déterminée", dit le décret de 1862. Il est nécessaire que les autorisations budgétaires ne soient pas permanentes, consenties à toujours. Autrement, on se trouverait en présence d'une véritable abdication du parlement.

On verra dans la suite les motifs pour lesquels cette autorisation est en général fixée à un an.

Section I

Préparation du budget

Le budget est préparé par l'exécutif.

Le budget est préparé par l'exécutif. C'est une règle générale dans tous les pays, avec des nuances; et à l'intérieur du pays, à tous les budgets (Etat, départements, communes).

Cette compétence de l'exécutif a à peine besoin d'être justifiée. Seul il a la connaissance des besoins, la science des moyens, la technique et la collaboration nécessaire des administrations compétentes.

C'est le ministre des finances qui prépare le budget.

Il prépare seul les recettes (loi de finances).

Il centralise les budgets des dépenses préparés dans les différents ministères.

On se demande quelquefois si le ministre des finances a le droit d'imposer des réductions à ses collègues. Je crois que la question est ainsi mal posée.

Rôle du ministre des finances.

C'est le ministre de l'équilibre.

Le ministre des finances est le ministre de l'équilibre. Il a donc le droit de dire à un ministre dépensier qu'il ne peut accepter ses propositions, attendu qu'elles dépasseraient largement les possibilités de recettes. Ce conflit se termine par des négociations, au besoin par l'arbitrage du président du Conseil, du Conseil des ministres, du Président de la République.

Lorsque le baron Louis proclamait que la première qualité du ministre des finances, c'est la férocité, il voulait indiquer que le ministre a le devoir de s'opposer aux velléités dépensières de ses collègues. Cette férocité est rare : M. Louis Marin disait à la Chambre (25 Janvier 1930, J.O. P. 4280) : " Nous nous attendons à retrouver un ministre des finances comme nous en avons connu il n'y a pas longtemps encore, qui acceptait facilement toutes les demandes de ses collègues, qui quand ses propres services réclamaient des économies, cédait immédiatement des centaines de millions à ses collègues."

C'est le gouvernement, dans sa solidarité constitutionnelle, qui est l'auteur du projet de budget.

Résistance dépensière des bureaux.

Résistance dépensière des bureaux - Il y a lieu de signaler en passant la résistance des bureaux aux intentions d'économie du gouvernement et des Chambres. M. Lamoureux, ministre des finances, a dû avouer que les bureaux n'avaient tenu aucun compte de l'ordre des Chambres de réduire toutes les dépenses de 10%. D'autre part, la possibilité d'ouvrir des crédits

additionnels fait que les bureaux paraissent céder au moment du vote du budget, bien décidés à dépasser les crédits alloués et à mettre le Parlement devant l'obligation de payer (V. infra).

Section II

Degrés divers de la collaboration des pouvoirs publics dans l'élaboration du budget.

1°- Absolutisme dictatorial ou totalitaire.

Dans un premier système, le gouvernement tout seul prépare le budget, le décide, l'arrête, le promulgue, le publie.

Ce système est en réalité mis en oeuvre en Italie, à Berlin. Il n'y a pas à proprement parler de budget au sens plein, puisque, s'il y a prévision, il n'y a ni autorisation, ni obligation. Le gouvernement ne se lie pas.

C'était, dans les débuts, la doctrine de M. Salazar, pour le Portugal. " Le Parlement, disait-il, (Figaro, 15 Avril 1933) aura la faculté de faire des lois et de contrôler l'administration comme le font les autres Parlements, mais je ne lui laisserai qu'un rôle effacé. Le gouvernement seul fera le budget. C'est un point auquel je tiens plus qu'à tout autre, parce que la condition essentielle de la renaissance nationale est la bonne gestion des finances. Seul je suis responsable des finances que je gère, je suis le ministre qui fait et qui exécute; dans ce domaine je suis et dois rester dictateur".

Mais le dictateur portugais, le moins excessif de tous ses confrères, a renoncé à cette intransigeance première.

Ce ne doit être un idéal pour personne. Les finances dictatoriales sont plus mal en point que celles des démocraties. Epargnants, capitalistes, propriétaires, actionnaires, sont au moins aussi durement traités par les régimes dictatoriaux que dans les régimes démocratiques.

2°- Absolutisme à peine mitigé -

La constitution stalinienne, pour la Russie soviétique (V. l'étude de M. Joseph Barthélemy, dans la Revue de Paris, 1937) porte que le budget, présenté par la section financière du Gosplan est présenté au Comité central exécutif et ensuite au Conseil suprême

de l'U.R.S.S. qui émettent un vote global et à mains levées.

Notons que certaines analyses publiées en France ont pu faire croire que telle était la règle de la constitution roumaine du 27 Février 1938. C'est une erreur. La seule interdiction adressée aux Chambres est d'augmenter les dépenses.

3°- Collaboration avec prépondérance gouvernemen- mentale.

En Angleterre
préparation
du budget par
le gouvernement

C'est le système anglais. Le gouvernement prépare son budget dans le plus grand secret et le jette un jour devant la Chambre des communes, qui en aborde immédiatement la discussion sans examen préalable par des commissions, sans rapports général ou particulier.

1ère étape purement gouvernementale -

a) Préparation des dépenses .- Elles sont préparées par les divers départements ministériels, puis elles sont examinées par la Trésorerie "chien de garde des extravagances" sous la direction du Premier lord de la Trésorerie (titre que prend parfois le Premier Ministre); enfin le projet des dépenses est arrêté par le cabinet.

b) Préparation des recettes - Elle se fait à la Trésorerie. Entre la Trésorerie et la maison du chancelier de l'Echiquier il y a un long couloir où vont et viennent les divers agents porteurs de questions ou de documents. C'est le corridor des secrets.

c) Rédaction définitive du projet - Quand les bureaux ont achevé leur oeuvre de technicité, le chancelier de l'Echiquier se retire dans une retraite inaccessible et là il arrête personnellement le budget. Lors Snowden poussa le souci du silence jusqu'à ne se servir comme dactylographe que de sa propre femme.

Comme on demandait à M. Neville Chamberlain ce que serait le budget de 1938, le Premier Ministre répondit: "Demandez-le à sir John Simon (Chancelier de l'Echiquier", à sir Maurice Hankey (fonctionnaire secrétaire du Conseil des ministres) ou bien à Dieu le père. Mais le plus sûr serait de s'adresser au troisième nommé de ces personnages".

On devine tous les avantages de ce secret, 1°- il empêche les surenchères démagogiques. 2°- il rend impossibles les spéculations commerciales ou autres. L'impôt sur l'essence, la bière ou le thé fond à l'improviste : impossible de faire des provisions pour profiter du bon marché momentané; impossible pour les commerçants d'acheter à bas prix pour revendre plus cher. Un ministre accusé d'indiscrétion en faveur

d'amis l'a payée de sa place et de sa carrière politique.

Discussion
du budget de-
vant le Parle-
ment.

2ème étape - le projet préparé en secret par le gouvernement est immédiatement porté par lui-même devant la Chambre des Communes, qui en commence immédiatement la discussion.

Un jour du mois d'Avril, que l'on appelle le "budget day", la salle de la Chambre des Communes est bondée jusque dans ses plus petits recoins; le corps diplomatique est présent au complet dans la tribune qui lui est réservée; toute la haute finance, tout le gros commerce est là. Les députés s'entassent dans ce quadrilatère incommode. Devant le fauteuil du speaker une grande table; sur cette table, deux grandes caisses en acajou, avec des garnitures de cuivre, caisses à enfermer des documents, des procès-verbaux, etc...

The committee of the whole house. Le Chancelier de l'Echiquier pénètre dans la Chambre portant un petit coffret de maroquin rouge, qui ne lui appartient pas; c'est le coffret officiel du Chancelier de l'Echiquier. Il s'appuie à une de ces boîtes, dont on vient de parler - c'est cela la tribune-, il ouvre le coffret. L'attention est vive, personne ne sait rien.

Le Comité de
la Chambre
entière.

En dépit des apparences, on n'est pas devant la Chambre des Communes, on est devant le Comité de la Chambre entière. (Committee of the whole house). D'abord le speaker n'est pas à son siège; ce personnage est regardé comme l'œil du roi sur la Chambre des Communes. C'est le roi qui autorise bénévolement ses fidèles membres de la Chambre des Communes à désigner son speaker, autrement, c'est lui qui devrait le nommer. Si la Chambre veut discuter librement, elle se débarrasse de ce témoin. C'est le chairman qui occupe le fauteuil.

Mais surtout la masse d'argent, qui est posée normalement devant le speaker, sur la table, est sous la table. Et voilà comment, dans le même cadre, les mêmes personnes ne sont plus Chambre des Communes, mais Comité de la Chambre entière.

Le Chancelier de l'Echiquier révèle peu à peu son projet de budget. Mais alors comment va-t-on éviter la spéculation? Le Chancelier de l'Echiquier va dire: "J'augmente l'impôt sur l'essence, j'augmente l'impôt sur le thé". Alors on va acheter des quantités d'essence, des quantités de thé, avant que l'impôt soit voté!

Mesures de cadenas - Impossible, car la Chambre

"Les Cours de Droit"

Répétitions Ecrites et Orales

2 PLACE DE LA SORBONNE. 3

Y

Reproduction interdite

Mesures de
cadenas pour
éviter la spé-
culation.

des Communes vote immédiatement les mesures de cadenas. Les impôts proposés sont sur le champ applicables.

Après avoir pris ces mesures d'urgence, les députés se répandent dans les couloirs et un quart d'heure après, reviennent et commencent la discussion du budget, qu'ils ignoraient totalement quelques minutes auparavant.

Il n'y a aucun examen par les commissions. Il n'y a aucun rapport préparé et présenté par des membres de la Chambre. Si on veut des éclaircissements c'est aux ministres qu'on les demande. Le Chancelier de l'Echiquier défendra l'ensemble du budget et les recettes. Chaque ministre soutiendra les demandes de son département. Le maréchal Pilsudski ne tolérerait pas qu'il y eut en Pologne un autre rapporteur du budget de la guerre que lui-même.

Le système de
la prépondé-
rance parlemen-
taire.

4° - Le système diamétralement opposé de la prépondérance parlementaire - Dans un système rigoureusement logique de séparation des pouvoirs, le budget, étant un acte du Parlement, devrait être fait par le Parlement seul. Le gouvernement n'a pas le droit d'initiative.

Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, on vivait sur l'affirmation de Bryce que le Président des Etats-Unis n'a pas l'initiative des lois; qu'il peut bien adresser un message au Congrès pour lui recommander une mesure, mais que ce message est un coup de pistolet tiré en l'air.

Dans le même esprit, il était courant de dire que le Congrès faisait seul le budget, éclairé seulement, sur les besoins de l'Etat, par la lettre du Secrétaire du Trésor.

Ces affirmations ont perdu toute réalité sous la présidence de Franklin Roosevelt. Son initiative est aussi puissante, aussi réelle, aussi efficace que celle du gouvernement français.

Il reste seulement de la constitution de 1787, la règle que les ministres n'entrent pas dans l'enceinte officielle des séances publiques de la Chambre des Représentants ou du Sénat pour y défendre le budget. Les ministres entrent dans les commissions. Le Président lui-même use fréquemment du droit, qui avait sommeillé pendant le XIX^{ème} siècle, de monter à la tribune du Congrès. C'est un système qui est adapté aux mœurs américaines et qui, d'ailleurs, ne fonctionne pas sans frottements.

Le système de
la collabora-
tion des pou-
voirs, avec.

5^{ème} système - Collaboration des pouvoirs avec, en temps normal, prépondérance parlementaire. Dans le système français des commissions, les Chambres ne sont jamais saisies directement d'un projet ou d'une

prépondérance
parlementaire

proposition, mais du projet que, saisie du projet ou de la proposition, la commission compétente a rédigé. Ainsi la Chambre n'est pas saisie du projet de budget du gouvernement, mais du projet de la Commission des finances. Tout ce qu'on peut faire, c'est reprendre le projet intégralement à titre de contreprojet, ou des parties de ce projet, à titre d'amendements.

La commission
des finances

La commission des finances. (Sur cette commission, cent pages dans le livre de Joseph Barthélemy sur le Travail parlementaire). 1°- Elle est l'organe le plus important de chaque Chambre. M. Caillaux, président de la commission sénatoriale, est un des personnages les plus importants de la République. 2°- Elle n'est prévue, ni dans la constitution, ni dans la loi, mais seulement dans le règlement. 3°- A la Chambre, c'est une grande commission permanente, comme les autres. Au Sénat, elle n'est élue qu'après le dépôt du projet gouvernemental. 4°- Elle est élue à la proportionnelle des groupes. 5°- Le travail de la commission est réparti savamment entre ses membres. Il y a un président, qui supporte le poids de la discussion. Il y a un rapporteur général, personnage qui peut être considérable, s'il a l'étoffe (M. Gardey, rapporteur général du Sénat). Il défend le " bas de laine "; il devrait être le protecteur du contribuable. Assisté de techniciens professionnels, il soutient le poids entier de la discussion. Il y a 34 rapporteurs spéciaux, qui se répartissent la matière suivant des divisions traditionnelles. Le vice commun de ces rapports, c'est le " matelas ". Heureux d'être gratuitement imprimé, l'auteur se livre à des digressions sur les sujets les plus divers. Le rapport sur l'éducation nationale contient telle année un état de la poésie au XXème siècle, une autre année, une " Méditation sous l'olivier "; une autre année, sur la Nécéssité et les bienfaits de l'éducation physique. Pour 1937, le rapporteur des sports étudie l'organisation sportive dans tous les pays du monde. On est désigné pour présenter et soutenir un rapport. Après le vote, le rôle est fini; cependant, il arrive que l'on conserve en fait, le titre et que l'on s'en pare. 6°- Il y a un personnel technique, composé de fonctionnaires détachés du ministère des finances, qui seconde le personnel parlementaire. 7°- La commission des finances tend à empiéter sur les autres. Elle étudie le budget, les crédits, mais aussi la législation fiscale. Mais en outre, elle s'attribue tous les projets, dont l'exécution se traduirait par une dépense. Ainsi c'est elle qui a rapporté, au fond, le rétablissement de l'ambassade au Vatican, la commission des affaires étrangères

Le travail de
la commission.
Président, rap-
porteur général
et rapporteurs
spéciaux.

Les empiète-
ments de la Com-
mission des fi-
nances sur les
autres commis-
sions.

n'étant consultée que pour avis. En outre, elle rapporte toutes les matières qui entrent dans la loi de finances. Enfin, on a vu M. Loucheur démissionner sur un vote hostile de la commission.

Attributions militaires de la commission des finances : le contrôle des existants.

La commission a en outre, depuis Gambetta, des attributions militaires : elle est chargée du contrôle des existants. Par des membres qu'elle désigne, elle vérifie qu'il y a bien, dans les arsenaux les vivres, équipements, canons, fusils, munitions, etc... qui figurent dans les écritures.

Les excès de la commission ont été maintes fois dénoncés : "c'est un ministère au petit pied et aux grandes prétentions", disait Poincaré. C'est la "commission des successeurs". Chaque rapporteur d'un département ministériel se croit désigné pour devenir ministre et intrigue pour réaliser cette ambition.

Le système des pleins pouvoirs ou des pouvoirs spéciaux.

La prépondérance parlementaire peut être modifiée, sur décision du parlement lui-même, par le système dit des pleins pouvoirs ou des pouvoirs spéciaux.

Dans des périodes troublées, quand apparaissent des besoins si urgents qu'ils ne peuvent être satisfaits par le rythme normal de la vie parlementaire, ou bien si la Chambre a le sentiment, pour des motifs divers et notamment la peur de l'électeur, qu'elle est impuissante à faire face à ces besoins, le Parlement peut, pour un délai qu'il détermine lui-même, autoriser le gouvernement à prendre sur des matières normalement réservées au pouvoir législatif, des décrets entrant immédiatement en vigueur, mais qui ne deviennent définitifs que si l'approbation en est demandée au Parlement dans un délai déterminé. (La demande de ratification est suffisante, même si elle n'a pas été effectivement suivie de la ratification par les Chambres).

Constitutionnalité des pleins pouvoirs

Constitutionnalité des pleins pouvoirs. Aucun théoricien du droit constitutionnel ne peut être enthousiaste devant le système des pleins pouvoirs. Une compétence n'est pas un bien que l'autorité, compétente puisse donner comme une métairie. Elle est un devoir, que l'autorité doit exercer par elle-même. Seul le pouvoir constituant peut modifier même momentanément la distribution normale des compétences.

Donc, il faut faire des réserves sur le régime des pleins pouvoirs. Il est anormal, exceptionnel, révolutionnaire.

La seule excuse est la nécessité. On a à choisir entre, d'une part, le salut de l'État, et d'autre part le désordre, l'incohérence, le chaos. (V. L'article de M. Joseph Barthélemy, dans la Revue de Paris du 15 Avril 1939, sur Quelques coups de Hache.)

Gravité des
pleins pouvoirs
Autorisation
donnée par le
Parlement et
limitée dans
le temps et
dans son objet

Gravité des pleins pouvoirs - La nécessité étant constatée, il faut reconnaître que le sacrifice aux principes est réduit à son minimum.

D'abord, c'est le Parlement lui-même qui autorise le gouvernement à agir à sa place. Donc, à l'origine, la souveraineté du Parlement.

En second lieu, cette autorisation est limitée dans le temps.

Nous pourrions ajouter qu'elle est limitée dans son objet, mais nous nous garderons d'insister sur ce point ; la " défense du franc", le " rétablissement de la situation économique et financière", " la défense du pays" enfin, dans la loi du 13 Mars 1938, embrassent des domaines très étendus.

D'ailleurs tous les gouvernements ont interprété très largement la mission, qui leur était donnée. C'est Poincaré qui a donné l'exemple en réformant le nombre, la composition, la compétence des conseils de Préfecture. L'application la plus large est celle du décret, qui a puni de mort l'espionnage en temps de paix. C'est en vertu d'une délégation pour le relèvement de la situation économique et financière que cette peine a été prononcée par décret et appliquée à l'enseigne Aubert.

Des impôts ont été décidés par décrets-lois : le 8% Daladier.

Le régime des libertés publiques a été modifié (réglementation des nouvelles militaires).

Des crédits enfin sont ouverts librement pour la défense nationale.

La responsabi-
lité ministé-
rielle subsiste

Mais la mission particulière laisse subsister la responsabilité ministérielle. Il y a avec la dictature une différence fondamentale. La délégation n'est pas faite à un homme déterminé, à des ministres nommément désignés. Elle est confiée au gouvernement in abstracto.

Il n'y a pas une délégation faite jusqu'au mois de novembre au président Daladier, ce président peut s'en aller. Bien plus, la Chambre conserve la faculté de le renverser à tout moment. Le Parlement ne s'est aucunement lié les mains.

En somme à l'origine, l'autorisation du Parlement, ensuite le contrôle général du régime parlementaire ; enfin, la réserve de l'approbation. L'essentiel est sauf. Mais d'abord le décret-loi encore immédiatement en vigueur, ensuite, il y reste, dans le silence du législateur.

La première demande de pleins pouvoirs souleva une émotion profonde ; Le président Herriot descendit du fauteuil pour s'y opposer ; M. Léon Blum s'écria :

" J'aime mieux un roi"!. Le ministère Briand-Caillaux fut renversé. C'était le 16 Juillet 1926, mais le 31 Juillet de la même année, le ministère Poincaré obtenait les pouvoirs spéciaux par 368 voix contre 185.

Maintenant les pleins pouvoirs tendent à devenir une habitude. Ils ont été accordés sept fois : 31 juillet 1926 : Poincaré - 7 Juin 1935, Laval - 15 Juin 1937, Laval; Chautemps ; enfin M. Daladier a obtenu trois fois les pouvoirs spéciaux, la dernière fois le 19 Mars 1939; à cette date le gouvernement a été autorisé à prendre les mesures nécessaires pour la défense du pays.

L'oeuvre ainsi réalisée est salubre. Mais le régime parlementaire décline.

Chapitre II

LE DOGME BUDGETAIRE .

Introduction

Vue d'ensemble sur le dogme budgétaire, son

objet, les règles tendant à cet objet.

Dans son discours à la Chambre, le 21 Décembre 1938, M. François Piétri disait : " L'immense erreur des dernières années a été de perdre par faiblesse d'abord, par système ensuite, le respect essentiel du dogme budgétaire".

Les éléments
du dogme bud-
gétaire.

Quels sont donc les éléments de ce dogme auquel un des esprits les plus avertis de ce temps attache une telle importance ?

La doctrine budgétaire s'exprime en des termes, qui prennent parfois un aspect rébarbatif, une allure mystérieuse et hermétique. En réalité, il s'agit tout simplement de quelques maximes de bon sens élémentaire qui re ramènent en somme à cette formule : le budget doit être clair, honnête, sincère.

Le budget doit
être clair.

● D'abord, il doit être clair. A cette maxime de la clarté budgétaire, se rattache la règle de l'unité du document budgétaire. Toutes les recettes et toutes les dépenses à la charge des contribuables doivent être présentées dans un seul document. Il faut qu'au premier coup d'oeil on sache quelle est la situation du pays. Ceci serait impossible si la matière était dispersée entre des documents de quelque espèce qu'ils soient : budget extraordinaire, budgets annexes,

La règle de
l'unité.

L'unité de
caisse, l'uni-
té de comp-
tabilité.

La règle de l'-
universalité.

budgets sur ressources, spéciales, offices, etc.

Au principe de la clarté budgétaire se rattache aussi le principe de l'unité de caisse, avec sa conséquence, l'unité de comptabilité. Toutes les recettes fiscales de l'Etat doivent entrer dans la caisse unique de l'Etat. Ensuite, à titre de dépenses, elles en sortent pour les divers services publics. Il ne doit pas y avoir des impôts affectés spécialement à un service public et perçus par ce service.

Le principe de clarté exige en outre l'universalité. Il va de soi que pour être clair, le budget doit contenir la totalité des recettes et la totalité des dépenses.

Il ne faut rien dissimuler au pays, au parlement, au juge des comptes. L'universalité a pour conséquence, par exemple, la règle du budget brut, qui s'oppose à l'idée du budget net. Cela veut dire que, pour un impôt, par exemple, il ne saurait suffire d'inscrire au budget ce qui reste net pour l'Etat, toutes dépenses de perception de l'impôt une fois payées. Il faut inscrire aux recettes le produit brut de ce qui a été exigé des contribuables et aux dépenses, les frais qui ont été exposés pour faire rentrer ce produit brut. Ce n'est qu'à cette condition que l'on verra avec clarté si un impôt mérite d'être conservé. S'il réclamait, en effet, des frais hors de proportion avec leur produit net, il faudrait les abandonner. Dans un de ses récents discours, M. Paul Reynaud a déclaré la guerre aux impôts non bénéficiaires.

La sincérité
budgétaire.

La sincérité budgétaire exige que les prévisions soient sérieuses et notamment que les dépenses normales soient couvertes par les recettes normales : c'est la règle de l'équilibre.

Le sérieux des
prévisions et
des autorisa-
tions.

Enfin, la loyauté budgétaire exige le sérieux des prévisions et des autorisations.

a) Tout d'abord, on ne prévoit pas le passé mais l'avenir. Le budget doit être antérieur à l'exercice auquel il s'applique. Si on commence l'année sans budget ou avec des budgets provisoires et bâclés, le désordre s'ensuit.

b) on ne peut pas prévoir pour un avenir trop lointain ou indéfini. D'où le principe de l'annualité du budget.

c) en troisième lieu, il faut de bien sérieux motifs pour croire qu'un impôt va tout d'un coup rapporter dans l'avenir immédiat plus qu'il n'a rapporté dans le passé immédiat connu. C'est la règle de la pénultième.

d) enfin, le sérieux des autorisations exige qu'elles soient spécialisées. Chacun sait que si le

parlement donnait seulement au gouvernement l'autorisation de dépenser 66 milliards comme il l'entendrait, il n'y aurait pas à proprement parler autorisation. C'est le principe de la spécialité.

Les articles du crédo budgétaire classique, contre lesquels il a été le plus souvent et le plus gravement péché au cours de ces dernières années, sont l'unité et la sincérité (équilibre).

Il est évident que tous ces préceptes sont solidaires les uns des autres. On peut dire, par exemple, que le budget doit contenir la liste exacte et complète de toutes les recettes et de toutes les dépenses (règle de l'universalité), de telle sorte que, par un coup d'œil sur un document unique (unité du budget), il soit facile de se rendre immédiatement compte de la situation de l'Etat.

Ces principes budgétaires sont donc bien simples comme les fameuses maximes du baron Louis :

Le budget doit être préalable pour être réfléchi. Il doit être universel pour être sincère. Il doit être unique pour être clair. Il doit être équilibré pour n'être pas ruineux. Il doit être annuel, spécialisé, pour être contrôlé.

Ce sont des règles sans prétention. Elles sont sorties sans douleur des leçons de l'expérience. Elles se sont vengées chaque fois que de prétendus "réalistes", qui n'étaient que des primaires, ont prétendu les mépriser.

Section I

L'unité budgétaire .

Condition de clarté .

Définition de la règle de l'unité budgétaire.

Définition - La règle de l'unité budgétaire signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent figurer dans un document unique dans un seul texte, faisant l'objet d'un seul vote d'ensemble des Chambres, d'une seule promulgation et d'une seule publication par le chef de l'Etat.

Il s'agit de l'unité du document budgétaire.

Motif de la règle de l'unité.

Motif - Il faut que la situation financière de l'Etat apparaisse du premier abord et en toute clarté. La clarté est la condition essentielle de la santé financière. On recherche l'obscurité pour y commettre plus facilement des attentats aux règles de fond des finances publiques et notamment à la règle d'or de l'équilibre. On cherche à se tromper soi-même, à tromper les contribuables, l'opinion en même temps. La règle

de l'unité est une règle de forme, qui est nécessaire à l'observation et au respect des règles de fond.

On est assez facilement porté, lorsqu'on se trouve en présence de la simple affirmation doctrinale de ce principe de l'unité budgétaire, d'en méconnaître l'importance. C'est de la comptabilité; c'est de la forme. Son importance apparaît grâce aux manquements dont il souffre et grâce aux conséquences désastreuses, qui découlent de ces manquements.

A plusieurs reprises, au cours de notre histoire, il y a eu une certaine dualité matérielle des documents budgétaires, sans cependant qu'il y ait eu pluralité de budgets. Cette infraction secondaire consistait dans ce fait qu'il y avait une loi des recettes et une loi des dépenses, qui étaient promulguées et publiées séparément et quelquefois à plusieurs jours ou même plusieurs mois d'intervalle (recettes de 1885 : loi du 29 Décembre 1884 ; dépenses : 21 Mars 1885 - dépenses de 1924 : loi du 30 Juin 1923; recettes de 1924 : loi du 28 Décembre 1923). Aujourd'hui, le budget général est voté, promulgué, publié en un seul document pour les recettes et les dépenses. Mais il y a infraction beaucoup plus grave à l'unité par la pluralité des budgets.

Tous les grands financiers classiques ont été fidèles à la doctrine de l'unité.

Le baron Louis disait en 1818 : " Il faut que l'administration des finances soit pour ainsi dire tellement transparente, que chaque contribuable puisse en quelque sorte la juger comme ses propres affaires et observer la marche de sa taxe jusqu'à la destination pour laquelle il l'a payée ".

C'est par sa lutte pour la conquête de l'unité budgétaire que M. Thiers, sous le Second Empire, a commencé d'acquiescer une grande autorité et c'est en ne cédant pas que le Second Empire a marché à sa ruine.

Léon Say (Le budget devant les Chambres, Revue des Deux Mondes, 15 Janvier 1885) écrivait : " Il est nécessaire d'enfermer le budget dans un monument dont on puisse apprécier l'ordonnance et saisir d'un coup les grandes lignes.

Ministre des finances de 1887 à 1892, Rouvier travailla à l'unité du budget en supprimant les dépenses extraordinaires.

La situation des esprits, au cours de ces dernières années, avait subi un renversement à peu près complet : de tout temps, il y avait eu des manquements aux dogmes budgétaires, mais en les violant, on les

reconnaissait. On devait aboutir à la conclusion fatale : ces dogmes seraient faux. On disait naguère : un budget suivant les normes classiques est un budget de cuisinière. En 1937, les détracteurs de l'orthodoxie financière ont qualifié le budget présenté par M. Georges Bonnet de "budget de petit épiciier". Ce sont toujours les destins de métaphores, qui masquent mal l'inanité des raisons.

C'est avec de pareilles doctrines qu'on est arrivé à cet état de choses, qui se caractérise par l'existence des offices.

Déjà dans son rapport précédent le décret du 2 Mai 1938, le gouvernement avait tiré la sonnette d'alarme : "La multiplicité des comptes risquerait de cacher au pays sa situation véritable, et, ajournant l'effort d'assainissement à accomplir, aggraverait les mesures inéluctables de redressement.

Simple, clair et sincère, tel est le budget que chacun doit pouvoir aujourd'hui, grâce aux améliorations apportées depuis plusieurs années au mécanisme de notre comptabilité, suivre pas à pas son exécution. Ce sont ces qualités que nous voulons lui donner en répudiant tout recours à l'apparence ou à l'illusion.

Ainsi, à chaque instant, la nation pourra mesurer les résultats de l'effort qu'elle s'impose". (Doc. parl. ch. N° 4.567).

Aussi le gouvernement, dans son rapport précédant le décret du 20 Mars 1939 (Officiel, p. 3677) pouvait-il écrire : "L'effort entrepris par le gouvernement pour mener à bien le redressement financier suppose qu'il soit fait retour aux principes fondamentaux de clarté et de sincérité dans les recettes et les dépenses de l'Etat. C'est pour ce motif que le comité de réorganisation administrative s'est préoccupé de mettre fin aux trop nombreuses infractions aux règles de l'unité et de l'universalité budgétaire, qu'avaient consacrées les pratiques de ces dernières années." On va préciser d'ailleurs dans la suite la portée et les conséquences de ce mea culpa.

La tentation
des manquements
au principe de
l'unité.

La tentation des manquements - Le principe de l'unité budgétaire est un de ceux qui sont le plus difficile à défendre précisément parce qu'ils ne concernent que la forme et la clarté.

On peut dire qu'un budget général avec, à côté, un budget extraordinaire ou des comptes spéciaux, n'est pas nécessairement obscur. La preuve en est, pourrait-on dire, que Léon Say lui-même, un de ceux qui ont affirmé avec le plus de force le principe de l'unité budgétaire, a défendu l'existence d'un budget extraordinaire.

Mais il faut ajouter que Léon Say lui-même a toujours reconnu ses torts : c'est de lui que M. Thiers, qui pensa it que la première qualité du ministre des finances c'est la férocité, disait qu'il était un ministre bon, mais pas féroce.

Léon Say a toujours dit que, si le principe d'un budget extraordinaire rompant l'unité budgétaire n'est pas en lui-même condamnable, il est toujours dangereux. Le manquement au principe a une tendance à l'expansion, c'est un germe à développement.

La violation du principe ouvre une voie dangereuse dans laquelle il est difficile de s'arrêter. Les hommes ne sont, ni bons, ni forts: ils ne peuvent pas dire lorsqu'ils s'engagent sur la pente glissante: " Je m'arrêterai là ". Léon Say citait souvent ce proverbe : " Pour ne pas tomber de cheval, le plus sûr est encore ne de pas y monter". On pourrait ajouter que le meilleur moyen d'éviter les abus des budgets extraordinaires, c'est d'en condamner d'abord le principe.

Le danger des infractions au principe de l'unité.

Le danger des infractions c'est: 1°- qu'elles se multiplient (c'est ce qui s'est produit aujourd'hui), 2°- que le budget spécial ne tarde pas à devenir un budget occulte; 3°- que ce budget occulte soit soumis à l'arbitraire du gouvernement, qu'il soit le prétexte de distribution de prébendes et de gaspillages. 4°- Enfin, un des plus graves inconvénients de la pluralité des budgets a été mis en lumière par Léon Say dans son discours au Sénat du 19 Décembre 1882 : " Lorsque deux budgets, l'un ordinaire, l'autre extraordinaire voyagent de compagnie, c'est toujours l'extraordinaire qui allège son compagnon".

On est gêné, pour faire l'équilibre du budget général, qui s'alimente avec l'impôt: alors, la tentation est forte de passer les dépenses indispensables, nécessaires ou simplement utiles, dans le budget extraordinaire, qui s'alimente souvent avec l'emprunt. C'est ainsi que la dette publique s'hypertrophie et qu'on s'achemine vers la catastrophe financière.

Cependant, les abus accumulés au cours de longues années peuvent amener des situations telles qu'il soit quasiment impossible de revenir tout d'un coup à la pureté intégrale des principes. Ainsi, les libéraux les plus résolus n'oseraient pas demander le renversement immédiat, général, absolu de toutes les barrières. C'est à une conclusion toute relative qu'arrive le gouvernement dans son rapport précédant le décret sur les offices du 20 Mars 1939: " Sans doute, le principe de l'unité ne peut-il conduire à réincorporer dans le budget général tous les services à

caractère industriel, commercial ou agricole, que l'Etat a été amené à créer au fur et à mesure que s'étendait le champ de ses attributions économiques. De même, il convient de maintenir à certains établissements publics l'autonomie, qui correspond à leur mission traditionnelle ou au vœu de leurs fondateurs. Enfin, on doit admettre que la formule de l'établissement public est celle qui convient le mieux dans certaines circonstances à la défense des intérêts professionnels ou à certains buts culturels ou artistiques. Dans tous les cas, où l'une ou l'autre de ces conditions ne se trouve pas strictement remplie, le comité estime que les services doivent être réincorporés dans le cadre du Budget général".

Raisons de la multiplication des infractions à la règle de l'unité.

Pourquoi les infractions à l'unité budgétaire se sont-elles multipliées ? Les motifs sont divers : 1°- Abandon général des principes - 2°- Accroissement énorme des masses budgétaires, accroissement que les responsables ont voulu masquer. 3°- Enfin, la grande source des infractions à l'unité c'est l'étatisme croissant, l'envahissement constant et progressif de l'Etat dans les domaines divers de l'activité industrielle. Lorsque l'Etat était juge et gendarme, il suffisait d'un seul budget. Mais à mesure qu'il a envahi les domaines divers de l'activité industrielle, il a voulu pour chaque branche un compte spécial, un budget propre à cette branche, etc...

L'unité de caisse ou non affectation de certaines recettes à certaines dépenses

Conséquence de l'unité de budget : l'unité de caisse ou non affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Il est nécessaire ici, pour la clarté de nos explications, de mettre en garde contre certaines erreurs : nous rencontrerons bientôt le principe de la spécialité des crédits : il signifie que si le Parlement l'a autorisé à dépenser une somme d'un chiffre déterminé de francs pour une dépense nettement indiquée, le gouvernement ne peut pas employer cette somme à un objet différent. Ainsi, à la Justice, il est ouvert pour le personnel du Conseil d'Etat une somme de 9.208.259 francs, tandis que pour la Cour de Cassation, il n'est ouvert qu'un crédit de 7.692.711 francs. Le gouvernement ne pourrait pas enlever un million au Conseil d'Etat pour le reporter sur la Cour de Cassation. Les virements de chapitre à chapitre sont interdits.

C'est dans un autre ordre d'idées que nous trouvons le principe de la non spécialisation des recettes. En principe, le produit d'un impôt ne peut pas être affecté juridiquement à une dépense déterminée. Toutes les recettes tombent dans une caisse commune, quelle qu'en soit l'origine, et en ressortent sous forme

d'espèces, qui ne portent également aucune marque d'origine.

Cette règle est fondée sur des motifs d'ordre, de clarté, mais aussi d'économie. Si un organisme se voit, en effet, attribuer des ressources au-delà de ses besoins, il lui sera facile de mettre les besoins à la hauteur des ressources, c'est-à-dire de dépenser largement.

On comprend que le fait pour un office d'avoir des ressources affectées, des ressources à lui, augmente son autonomie de fait. Qui a ce qu'il faut n'a besoin de personne. Et, si comme cela existe couramment, l'affectation a un caractère de permanence, l'autonomie est augmentée. S'il y a des abus, eux aussi se trouveront singulièrement stabilisés. On n'a pas besoin de se perfectionner, pas même de se surveiller, les impôts rentreront.

Au contraire, avec le système de l'unité de caisse, c'est chaque année que l'Office devra demander des crédits, justifier la dépense, en démontrer la légitimité persistante. Il y a des dépenses, qui sont légitimes à un moment donné et que l'expérience vient à montrer inutiles. Il ne faut pas faire varier les dépenses d'après les recettes, mais d'après les besoins.

Exemples de
non spécialisa-
tion des re-
cettes.

La non spécialisation des recettes, leur non affectation à un service déterminé, devra être étudiée de nouveau à propos de la doctrine fiscale. Cependant, donnons ici quelques exemples.

Récemment a été considérablement élevé l'impôt sur l'essence, et on a justifié cette élévation anormale en disant que les automobiles usent les routes et qu'elles doivent par conséquent supporter leur entretien. Cependant, les représentants de l'industrie automobile prétendent que le produit de l'impôt sur l'essence est loin d'être consacré entièrement à l'entretien des routes. C'est qu'en effet, il y a au sens vulgaire une affectation, une affectation d'intention, de prétexte, mais non une affectation juridique de cette recette à cette dépense. L'impôt sur l'essence tombe dans la caisse commune et le produit en est employé conformément aux indications budgétaires générales.

A l'inverse, considérons la Caisse autonome de gestion des bons de la Défense Nationale, d'amortissement de la dette publique et de gestion des services industriels du tabac et des allumettes. Cette caisse a été créée par la loi constitutionnelle du 10 Août 1926, qui lui a affecté trois catégories de recettes :
1°- Le produit du monopole des tabacs et des allumettes;

2°- le produit des droits de succession; 3°- le produit de la taxe à la première mutation. C'est donc là une affectation constitutionnelle et il faudrait une décision de l'Assemblée Nationale réunie à Versailles pour la changer.

Recettes avec affectations spéciales.

A côté, nous avons nombre d'affectations spéciales et qui sont utilisées en dehors du contrôle parlementaire : Ces recettes sont des taxes spéciales ou des majorations de taxes existantes. On peut citer notamment :

Prélèvement sur le pari-mutuel et sur les Jeux affectés à des subventions de tous ordres : oeuvres de bienfaisance, caisse de crédit aux départements et aux communes (148 millions). Taxes additionnelles sur les vins, bières, etc... affectées aux allocations familiales dans l'agriculture (35 millions). Taxe additionnelle sur les ventes de coupes de bois affectée à la revalorisation des produits forestiers (7 millions⁵). Taxes spéciales sur le coton, le manioc, le café, affectées à l'encouragement à ces cultures (91 millions). Taxe sur les essences et pétroles, affectée à l'Office national (18 millions). Taxes et surtaxes sur les vins, essences, céréales, etc, affectées à la Régie des alcools (847 millions). Taxes sur le blé affectées à l'Office du blé (1.787 millions). Taxes sur les successions affectées à la Caisse autonome d'amortissement (7.500 millions). Taxe de deux francs par hectolitre au profit du Comité national des appellations d'origine des vins et eaux de vie.

Ces recettes votées par le Parlement, qui servent à alimenter des dépenses hors budget, sont d'environ II milliards.

Les décrets-lois du 20 Mars 1939.

Il faut essayer de voir clair dans l'oeuvre des décrets-lois du 20 Mars 1939. En ce qui concerne l'unité budgétaire, nous trouvons deux catégories de dispositions :

1°- Un décret sur les offices en général pose des règles tendant à rétablir l'ordre dans cette matière obscure.

2°- Un autre décret supprime une série d'offices (en fait enlève à une série de services le caractère d'offices en les laissant subsister comme services ordinaires).

Définition de l'Office.

Voilà déjà de nombreuses années que M. le Président Joseph Caillaux a lancé, de la tribune du Luxembourg, ce mémorable mot d'ordre : "Balayer des offices"

L'éminent homme d'Etat a été unanimement applaudi. Il a été peu suivi. Il y a toujours des offices; il y en a même de plus en plus. De temps à autre, on en supprime un, mais c'est pour en créer, sur le champ, deux ou même davantage. Hier, on en comptait soixante dix-sept. Le gouvernement en supprime onze. En outre, il impose à ceux qui subsistent une réglementation qui tend à les priver de leur venin.

Mais qu'est-ce donc qu'un office? Tout le monde en parle. Rares sont ceux qui pourraient dire, même approximativement, ce dont il s'agit.

Qu'est-ce qu'un office ?

Jamais aucune loi ni aucun règlement n'a donné la définition officielle de l'office. Aucun texte législatif ou réglementaire n'a, en effet, créé une institution juridique ainsi qualifiée, dont il pourrait être fait, dans la suite, des applications concrètes. C'est la pratique qui a créé, au hasard, sans suite, dans le désordre, une série d'institutions dont chacune avait son statut particulier. Et c'est cet ensemble d'institutions que d'après leurs traits communs, on a qualifié offices.

Un office est une branche de service public a qui a été conférée la personnalité juridique agrémentée d'un degré variable d'indépendance à l'égard des règles budgétaires, accentuée par certains privilèges contre le contrôle de l'Etat, fortifiée par des dérogations aux règles ordinaires de la comptabilité publique.

Or, dans les dogmes budgétaires, les maximes de la comptabilité publique, les règles du contrôle, tendent à la clarté et à l'ordre. A mesure qu'en s'en éloigne, on tombe fatalement dans l'ombre et le désordre. L'ombre et le désordre à leur tour favorisent les abus, les prébendes, le gaspillage, quelquefois les scandales.

Au gouvernement qui s'en est pris à cette végétation malsaine et à ces fâcheuses excroissances, nous disons de grand cœur : " Bravo " ! mais c'est avec encore plus d'entrain que nous orions : " Bis " ! Nous n'avons encore qu'un tout petit commencement. Il importe de dissiper des erreurs trop courantes.

I°- Supprimer un office, c'est enlever à un service, qui en était pourvu, la personnalité juridique et ses privilèges, mais en laissant subsister le service. En dehors du budget général, qui est de 66 milliards, il y a environ 30 milliards qui sont gérés par des offices. Vous lisez dans votre journal qu'on supprime le dixième des offices. Vous vous dites : " Bonne affaire ! C'est donc le dixième de ces trente milliards qui va être économisé. Vous avez tort.

En effet, le gouvernement a supprimé onze offices, mais il n'a supprimé aucun des services qui assuraient ces offices. Les services rentrent simplement à leur place normale dans la hiérarchie du ministère auquel ils appartiennent normalement.

Ainsi est supprimé l'Office National des Combustibles Liquides. Mais il reste, avec le même personnel et les mêmes attributions, un service de combustibles liquides. Le directeur de l'Office devient directeur du service au ministère des Travaux publics. Tous les chefs de divisions, de bureaux, rédacteurs, expéditeurs, garçons, continuent, dans le même cadre, leur service antérieur.

Que les amis des arts ne soient nullement émus par les dispositifs du décret du 20 Mars supprimant parmi les offices : "l'Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts ; le Conservatoire National de Musique et d'Art Dramatique". Ces institutions sont déchues de leur titre d'office; elles restent services du ministère de l'Education Nationale....

2°- Il n'a pas été touché aux offices les plus coûteux. Jetez un coup d'œil sur la liste des offices supprimés ou plutôt rendus à leur condition normale de service ! Vous y verrez, seulement, en outre de l'Office des Combustibles Liquides, des établissements d'instruction : Conservatoire, Ecole des Beaux-Arts, Ecole coloniale, Institut de Médecine Vétérinaire Exotique, etc....

Mais de l'Office du Blé, il n'en est pas question. A lui seul cependant, il gère près de deux milliards appartenant aux contribuables. Et nous ne sommes pas sûrs que les taxes qu'il prélève pour payer ses innombrables agents seront considérées comme recettes fiscales tombant dans la caisse commune de l'Etat. C'est que cette institution est plus qu'un office : c'est la forteresse de l'étatisme, la Bastille de l'interventionnisme ruineux, le symbole de l'emprise bolcheviste.

Ce qui a été fait est bien. Nous demandons plus et autre chose.

I°- Réforme des offices.

Dans ce domaine, deux innovations : a) suppression de toutes les ressources fiscales affectées. b) Principe de contrôle comme pour les autres services.

3°- Dans la réglementation des offices subaissant, la suppression des impôts affectés ne signifie nullement une décharge pour le contribuable : l'affectation seule cesse, l'impôt, hélas ! ne meurt pas. C'est un principe salutaire et essentiel que celui de

Réforme des
offices.

Suppression
des ressources
fiscales affectées.

l'unité de caisse. Toutes les recettes de l'Etat, de quelque nature qu'elles soient, de quelque source qu'elles proviennent, avec quelque importance qu'elles se présentent, tombent dans une caisse unique qui est celle de l'Etat. Les espèces qui tombent dans cette énorme tirelire, n'en peuvent sortir qu'en vertu d'autorisations régulières, chiffrées préalablement inscrites au budget de l'Etat.

Or, dans le désordre de ces dernières années, cette règle fondamentale avait subi d'innombrables atteintes. Les prélèvements sur le pari mutuel forment une cagnotte à la disposition du gouvernement pour les oeuvres d'assistance ou d'hygiène. Dix-huit millions de taxes sur l'essence allaient à l'Office des Combustibles Liquides. Un milliard huit cent millions à l'Office du Blé.

Désormais toutes ces sommes se confondront dans le bas de laine percé de l'Etat. N'allez pas croire cependant que ces diverses institutions vont se trouver, si j'ose dire, sur le pavé. Non ! Seulement, elles seront alimentées par des crédits sur la caisse commune. C'est plus régulier, c'est plus dans l'ordre ; c'est une mesure que j'aurais moi-même prise depuis longtemps si elle avait été dans ma compétence. Mais ce n'est pas ça qui rendra plus légère votre feuille d'impôts.

Or, toutes ces affectations spéciales viennent d'être supprimées par l'article 2 du décret du 20 Mars 1939, ainsi conçu : " " Sous réserve des dispositions de la loi constitutionnelle du 10 Août 1926, les recettes à caractère fiscal actuellement attribuées aux offices, établissements publics, services autonomes et fonds spéciaux, sont portées en recette au budget général à dater du 1er Janvier 1939 et cessent de recevoir toute affectation spéciale. Les recettes pourront être compensées par une subvention ou un versement de l'Etat".

Art. 3 : " Des décrets rendus sous le contreseing du ministre des finances réintégreront dans l'évaluation des voies et moyens du budget général le produit des droits visés à l'al. 1er du précédent article et ouvriront les crédits nécessaires à l'attribution des subventions visées par le deuxième alinéa".

Que l'on remarque dès maintenant, par conséquent, que l'Economie peut se chiffrer à un très bas prix. L'argent, au lieu de tomber dans la caisse de l'organisme, va tomber dans la caisse de l'Etat, qui le rendra à l'organisme sous forme de subventions ou de versements.

Cependant l'ordre, la règle ont des vertus en

eux-mêmes, ainsi que l'indique le gouvernement dans le rapport précédant le décret : " Bien qu'elle ait moins retenu l'attention du grand public que la récente prolifération d'offices, la multiplication des recettes à caractère fiscal légalement affectées à certains objets présente, au point de vue de la saine gestion financière, des inconvénients presque aussi graves. En effet, lorsque les recettes de cette nature sont affectées à un office, elles ont souvent pour conséquence d'augmenter de façon considérable son autonomie de fait, lorsqu'elles sont affectées à certains services non dotés de la personnalité administrative, elles aboutissent en quelque sorte à des abus.

Il n'est nullement indifférent pour l'Etat d'encaisser une recette, dont le principe a été voté à titre permanent et d'inscrire au budget une subvention en contre-partie - même la recette et la dépense seraient-elles au début d'égale montant - plutôt que d'affecter une fois pour toutes une recette d'une certaine nature à une certaine catégorie de dépenses. En effet, dans la première hypothèse, la matière imposable, qui détermine la recette et les besoins qui conditionnent la dépense évolueront par la suite suivant leurs lois propres, qui peuvent être fort différentes, et le Parlement sera appelé chaque année à déterminer librement le montant de la dépense que l'Etat doit assumer: il pourra ainsi périodiquement remettre en cause soit le montant du concours financier qu'il accorde à certains établissements publics - et par là même affermir sur eux son contrôle - soit le principe de certaines dépenses, dont l'utilité peut n'être pas constante. Au contraire, le second système a pour effet de faire varier le montant des crédits, non d'après les besoins réels des services intéressés, mais d'après le montant des recettes effectuées.

Le contrôle des offices.

Plusieurs des budgets spéciaux, en dehors du budget général, échappaient jusqu'ici aux inspections des agents de l'Etat : il en résultait un désordre que l'on devine. Mais le décret sur les Offices met fin à cet abus, dont on devine les conséquences ruineuses; c'étaient des distributeurs de prébendes et de facilités. On lit dans le rapport précédant le décret : " Dans un autre ordre d'idées, la gestion des organismes, dont l'autonomie sera maintenue doit être aussi souple, aussi peu formaliste que possible. C'est pour répondre à cette préoccupation que le comité estime nécessaire de décentraliser dans de nombreux cas le contrôle financier. Le ministre des finances délèguera ses pouvoirs de tutelle aux contrôleurs financiers,

placés auprès de chaque établissement.

Enfin, une dernière mesure de contrôle a paru nécessaire au comité : dans le moment même, en effet, où se renforçait le contrôle des offices, d'autres modes de gestion des services publics ont été imaginés, qui devaient leur permettre tout à la fois de bénéficier du concours financier de l'Etat et d'échapper aux règles tutélaires de la comptabilité publique. C'est ainsi que, depuis plusieurs années, comme l'a d'ailleurs signalé la Cour des Comptes dans ses derniers rapports publics, se sont multipliées des associations ou fondations reconnues d'utilité publique, dont la majeure partie des ressources est fournie par l'Etat. Il est apparu nécessaire de soumettre ces organismes, qui conserveront néanmoins leur caractère juridique d'établissements privés, au contrôle de l'inspection des finances et de la Cour des Comptes. Ces mesures conduiront à une meilleure gestion des services de l'Etat. C'est pourquoi nous avons l'honneur de soumettre à votre signature les deux projets de décrets ci-joints".

Afin d'arrêter la continuation de ces abus, le décret-loi prend les dispositions suivantes :

Art. 4 : " Le ministre des finances peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de contrôle et d'approbation aux contrôleurs financiers, placés auprès des offices et établissements publics dépendant de l'Etat ".

Art. 5 : " Les associations ainsi que les fondations reconnues d'utilité publique, dont plus de la moitié des ressources est fournie par l'Etat, sont soumises aux vérifications de l'inspection générale des finances et au contrôle de la Cour des Comptes". (Sur toute cette question des offices V. Coups de hache, par Joseph Barthélemy, dans Revue Paris, 15 Avril 1939).

Les manquements actuels à l'unité budgétaire.

Nous sommes, en réalité, fort loin en France de la règle de l'unité budgétaire.

Le budget
général.

1°- Budget général - Il y a un budget, qui est qualifié général. C'est celui qui est voté solennellement par les Chambres dans la session de Novembre. Il s'élève, à l'heure actuelle, à 66 milliards (66.388 millions de recettes en 1939 et à peu près autant de dépenses). Mais, comme il y a environ 30 milliards de dépenses en dehors de ce chiffre, on peut dire que l'unité budgétaire subit une infraction de 30%.

2°- Budget extraordinaire - Il y a un budget

Le budget
extraordinaire

extraordinaire qualifié : " Compte des investissements en capital ", qui comprend surtout des travaux intéressant la défense nationale et qui s'élève en dépenses à 27.395 millions et en recettes à une somme équivalente, provenant d'emprunts contractés par la Caisse autonome de la Défense nationale pour les dépenses militaires et par le Crédit National pour les dépenses civiles.

Les budgets annexes.

3°- Sept budgets annexes - Les budgets annexes rattachés pour ordre au budget général sont, actuellement, au nombre de sept : les Monnaies et Médailles, l'Imprimerie nationale, la Légion d'Honneur, le Service des Poudres, l'Ecole Centrale des Arts et Manufactures, les Postes, Télégraphes et Téléphones et la Caisse Nationale d'Epargne. Les budgets de ces sept établissements s'élèvent à la somme totale de 10.714 millions.

Institutions
à recettes affectées.

4°- Une poussière d'institutions à recettes affectées. Sont votés en recettes par le Parlement un certain nombre de crédits, qui ont reçu, contrairement à la règle de l'unité budgétaire, des affectations spéciales et qui sont utilisés hors du contrôle réglementaire. Ces recettes sont, en général, des taxes spéciales ou des majorations de taxes existantes. Le type en est la cagnotte, que le gouvernement se constitue par les prélèvements sur le pari mutuel.

Les offices

5°- Les offices - Il y a enfin, non seulement hors budget, mais encore échappant au contrôle parlementaire, un certain nombre de services industriels ou commerciaux, devenus services publics, érigés en offices ou assurés par des sociétés nationales qui, en grand nombre, reçoivent du budget général des subventions, lesquelles se fondent dans leur propre budget.

Ce sont les nombreux offices publics, la Société nationale des Chemins de fer, la Compagnie générale transatlantique, Air-France, etc...

Ces budgets indépendants s'élèveraient d'après les appréciations de M. André Thiers (Journal des Finances, mars 1939) à environ 30 milliards.

La France aurait ainsi une trentaine de budgets et dépenserait 145 milliards, à quoi viendraient s'ajouter les dépenses des départements et des communes.

La turquification
du budget
français.

La turquification du budget français - Nous ne sommes donc plus en droit de critiquer la Turquie d'avant-guerre, où la tendance était de créer des budgets à tiroirs et d'affecter à peu près toutes les recettes à des dépenses déterminées. Nous avons nous-mêmes turquifié le système financier, dont elle avait hérité de l'Empire ottoman.

Retour à l'unité budgétaire par les décrets du

Retour à l'unité budgétaire

20 Mars 1939. Un décret de cette date supprime onze offices, c'est-à-dire enlève à onze services le caractère d'offices, en laissant subsister lesdits services.

Perdent ainsi la personnalité civile et le caractère d'office, l'Office national de la propriété industrielle, qui devient un service du Ministère de Commerce, les ports autonomes, à qui le législateur avait jadis donné une certaine autonomie, mais qui, depuis 1937, étaient gérés par un Conseil d'administration, où les fonctionnaires étaient en majorité ; l'Office national des Combustibles Liquides, qui devient un service rattaché, et enfin un certain nombre d'établissements d'instruction, qui s'étaient fait donner la personnalité civile dans le dessein de provoquer des libéralités.

Le service subsistant, l'économie immédiatement réalisée est évidemment infime ! Mais la simplification est appréciable. Il n'y a plus de conseil d'administration, plus de personnel autonome, plus de comptabilité spéciale, etc...

En quoi consiste une suppression d'office

Il importe de bien voir en quoi consiste une suppression d'office. Ce n'est pas la suppression du service assuré par l'office, ni des dépenses qu'exigeait le fonctionnement de ce service. C'est simplement le mode d'administration du service qui se trouve modifié. Les fonctionnaires restent les mêmes, en même nombre; mais ils redépendent de nouveau directement du ministère compétent, au lieu d'en dépendre médiatement, avec l'intermédiaire de l'office. La suppression comme office du Conservatoire ou de l'Ecole des Beaux-Arts ne compromet en rien la formation de nos futurs artistes. C'est un retour aux méthodes d'économie, ce n'est pas la réalisation d'économies.

D'ailleurs, le geste de suppression des offices est un geste symbolique, dont nous apprécions le prix. Il eût été plus intéressant de supprimer purement et simplement certains offices ruraux, comme l'Office du blé. Pour celui-là, on aurait pu réaliser une véritable suppression, sans se borner à un transfert direct au ministère de l'Agriculture.

Il faut bien tenir compte de ce fait que le principe de l'unité strictement appliqué empêche de se rendre compte de ce que rapporte un service, qui fait des recettes. Il faut rapprocher les recettes des dépenses et on se rend compte alors de la qualité de la gestion du service. Par exemple, pour le service des postes, des chemins de fer, il est bon de rapprocher les recettes des dépenses. Mais il y a toujours des dépenses (pensions du personnel), qui figurent au budget

général. D'autre part, il est d'usage de ne pas tenir compte de la rémunération et de l'amortissement du capital.

Nous ne demandons pas l'abatage massif, à la hache, de tous les offices sans distinction.

On ne conçoit pas la Caisse d'amortissement sans autonomie.

La Caisse de la Défense Nationale a cet avantage que par sa seule forme elle encourage les dons. Tel citoyen, qui ne donnerait pas directement mille francs à l'Etat, donnera cent mille francs à la Caisse autonome. C'est un fait - surprenant peut-être - mais un fait, dont l'expérience montre la permanence, la généralité, la répétition constante.

D'autre part, il y a des services, à caractère industriel, commercial, agricole, qui doivent conserver le caractère d'office. Je suis persuadé, pour ma part, que l'Etat a débordé sa mission, sur ce domaine. Mais il est évident qu'il ne s'agit plus là d'une simple question budgétaire, mais d'une question de politique générale, de la plus haute politique générale, et le Comité de la Hache n'a pas cru qu'il était dans sa mission d'entrer dans ce domaine.

Les décrets du 20 Mars 1939 constituent une intéressante préface aux économies. Mais aucunement des économies.

On atteindra ce but : 1° - en renonçant à faire remplir par l'Etat des missions, qui ne lui appartiennent pas. 2° - En renonçant à la ruineuse démagogie. 3° - En remettant la France au travail. Il y a trop de retraites, données à des gens qui peuvent encore travailler, et cela du haut en bas de l'échelle. A 60 ans, on pourrait continuer à être préfet ou ambassadeur. 4° - En permettant des cumuls. Il est meilleur marché de payer des salaires d'appoint que des salaires complets.

Section II

L'universalité budgétaire.

La règle de
l'universalité

Dans le budget unique doivent figurer toutes les recettes et toutes les dépenses. Toutes les recettes, toutes les dépenses, quelles qu'elles soient, quelque minimes qu'elles soient, quelque directes ou indirectes qu'elles soient, figurent pour leur intégralité dans le document budgétaire. Il y a dans ce document deux colonnes théoriques : les recettes, les dépenses. A la colonne des recettes tout ce qui entre ; à la colonne des dépenses tout ce qui sort. Il n'y a

pas affectation de certaines recettes à certaines dépenses; il n'y a aucune compensation entre les recettes et les dépenses, même si ces recettes et ces dépenses sont essentiellement corrélatives.

L'Etat fait un procès, gagne 30.000 francs. Mais il a dépensé 30.000 francs de frais et honoraires. Avec la règle du budget brut, on inscrit 30.000 francs aux recettes et 30.000 francs aux dépenses : c'est l'application du principe de l'universalité. Les contribuables ont versé 30.000 francs d'impôts, mais il a fallu dépenser 30.000 francs de traitements pour les fonctionnaires. Avec le budget net, rien n'apparaît aux écritures. Avec l'universalité du budget brut, on inscrit 30.000 francs aux recettes, 30.000 aux dépenses et le Parlement jugera.

Historique
La ferme.

Historique - L'ancien régime ne connaissait pas la règle de l'universalité, à laquelle s'opposait le système de la ferme. Le fermier recevait le droit de percevoir les recettes fiscales; il prélevait ses frais de perception, supportait une partie des dépenses publiques (traitement des hauts fonctionnaires, dette publique). Il ne versait au trésor royal qu'un solde net.

La Révolution abolit ce système de compensation. Mais les administrations fiscales conservaient le droit de faire face à leurs dépenses, sans ouverture de crédit, avec des prélèvements sur leurs recettes. Les "règles" se trouvaient avoir, de ce fait, une large indépendance notamment au point de vue de la rémunération de leurs agents.

C'est la Restauration qui a posé la règle du produit brut, notamment par les ordonnances du 26 Mars 1817 et du 14 Septembre 1822.

La première interdit la contraction en ce qui concerne les frais de régie : Art. 3 : " 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 recettes dans le budget annuel et les frais de régie seront montrés en dépenses ", L'art. 16 du décret de 1862 porte la même règle dans des termes très semblables.

La seconde, qui est une des grandes ordonnances par laquelle M. de Villèle a formulé une série de principes du droit budgétaire pose la règle de l'universalité dans des termes qui ont été repris par le grand décret du 31 Mai 1862 : " Les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs ".

Les aspects
de la règle de
l'universalité

Interdiction
de compenser
des dépenses et
des recettes
corrélatives.

Interdiction
de dissimuler
des recettes
derrière des
dépenses.

3 exemples
classiques.

Le bois mort
de Versailles

La règle de l'universalité se présente sous des aspects divers :

I°- Interdiction de compenser des dépenses et des recettes corrélatives. C'est ce que nous appelons la règle du produit brut et non pas la règle du produit net. Il est défendu de dissimuler, de cacher certaines dépenses derrière certaines recettes. Il y a 60 milliards d'impôts, il y a 15 milliards de frais de perception. Nous ne mettons pas au budget de recettes 60 moins 15; nous mettons aux recettes 60 et nous mettons aux dépenses 15. Voilà l'opération : on inscrit le produit brut aux recettes et les dépenses aux dépenses. Tandis qu'avec le système du produit net, on soustrairait 15 milliards et on inscrirait simplement aux recettes 45 milliards.

D'autre part, cette règle du produit brut est une règle, qui est formulée dans l'art. 13 de ce décret sur la comptabilité publique de 1862, auquel il faut toujours revenir : toutes les recettes doivent apparaître au budget.

Seconde conséquence : Interdiction de dissimuler des recettes derrière des dépenses. C'est ce que porte l'art. 44 du décret de 1862 : il est fait recetté au budget de toutes les recettes, qui proviendraient d'une source étrangère au crédit législatif.

A cette règle s'oppose la résistance des administrations militaires. Elles possèdent un matériel usagé et voudraient pouvoir le vendre, afin de racheter du matériel neuf. Comme les règles budgétaires exigent que le produit de la vente tombe dans le gouffre du budget général, il leur arrive de conserver un matériel inutilisable plutôt que de le vendre. Ces mesures ont été prises d'ailleurs pour leur donner satisfaction au moins partielle.

Il est des cas, en effet, où la règle de l'universalité est bien rigoureuse. Il n'est pas facile d'obtenir un crédit du Parlement. La vente régulière des produits donne souvent des résultats dérisoires, tandis que l'achat est toujours au taux le plus élevé. Il est classique de citer à cette occasion les observations adressées par la Cour des Comptes au conservateur du palais de Versailles, pour le motif qu'il avait employé au chauffage du palais du bois mort ramassé dans le parc. La Cour a fait observer au conservateur qu'il devait remettre le bois mort à l'Administration des domaines, qui l'aurait vendu, et se faire ouvrir des crédits, de façon à pouvoir acheter du bois de chauffage à une entreprise qualifiée. On voit que, poussé à l'absurde, le système de l'universalité peut aboutir à une déperdition des deniers publics.

De même, l'universalité a été regardée comme s'opposant à l'utilisation de matériaux de démolition pour une reconstruction nouvelle.

La statue de Chasseloup Laubat.

La Statue de Chasseloup-Laubat - Justin Prosper de Chasseloup-Laubat (1805-1873) avait été ministre de la marine sous le Second-Empire. En 1876, on projeta de lui élever une statue. Une souscription fut ouverte. Le Ministre de la marine souscrivit sous la forme d'un don de bronze provenant de vieux canons pour fondre la statue. La Cour des comptes fit des observations sévères : le ministre aurait dû remettre les canons à l'administration des domaines, qui les aurait vendus et il aurait dû ensuite demander au Parlement une ouverture de crédit. En donnant purement et simplement le bronze, ce ministre avait, en somme, augmenté ses ressources à l'insu du Parlement.

La reconstruction de la Légion d'Honneur.

La Commune avait brûlé la Cour des Comptes et le Palais de la Légion d'honneur, qui était à côté. Ce Palais (Hôtel de Salin en face de la gare du Quai d'Orsay) ayant été reconstruit, la Cour des Comptes s'aperçut que cette reconstruction n'avait coûté que 78.000 francs. Etonnée de ce bas prix, la Cour des Comptes poursuivit ses recherches et découvrit que le Grand Chancelier avait appliqué à cette reconstruction un million et demi (1.400.000), qu'il avait reçus comme cotisations de la part des légionnaires. Le Grand Chancelier reçut des observations. Il aurait dû verser l'argent dans les caisses de l'Etat et faire ouvrir un crédit correspondant pour la reconstruction du Palais. Il avait péché contre l'universalité, mais aussi contre les règles de la comptabilité publique. Il avait fait de la comptabilité occulte. La Cour l'obligea à présenter des comptes, et rendit un arrêt de quitus le 15 Mai 1885.

Une exception à la règle de l'unité et de

l'universalité - Les recettes d'ordre.

Définition des recettes d'ordre.

I - Définition - Les recettes d'ordre correspondent à des encaissements qui sont inscrits au budget pour satisfaire à la règle d'universalité, mais qui, en raison de leur origine et de leur nature, se rattachent directement à une dépense déterminée, si bien que ces recettes d'ordre font nécessairement échec au principe de la non-spécialisation des recettes et que, d'autre part, elles ne pourraient trouver place dans aucune des autres catégories de recettes publiques : Impôts et revenus, produits des monopoles et -----

exploitations industrielles, produits du domaine, produits divers, ressources exceptionnelles. (Les produits divers se rapprochent sans doute des recettes d'ordre, avec lesquelles on a souvent envisagé de les fusionner, mais ils comprennent (au projet de budget de 1939) des ressources telles que celles de la Loterie nationale, du prélèvement sur les jeux, de la taxe des brevets d'invention, du solde excédentaire du budget annexe de la Caisse nationale d'épargne, etc, qui ne correspondent directement à aucune dépense particulière).

Parmi les recettes d'ordre typique, on peut citer: les fonds de concours pour dépenses d'intérêt public et de nombreux remboursements de frais de contrôle par des organismes contrôlés (entreprises privées d'assurances, d'électricité, offices publics, etc). On classe également parmi les recettes d'ordre le produit des redevances universitaires dont le caractère compensatoire est déjà plus discutable.

Les précédents.

II - Les précédents : Les recettes d'ordre ont fait leur apparition au budget de 1887 : M. de Marcé, en signalant ce fait (Comptabilité publique, N°445) écrit : "... les recettes d'ordre, c'est-à-dire en atténuation de dépenses ". Allix (Science des Finances, 6° édit. page 87) les définit : " recettes engagées à des dépenses correspondantes, qu'elles atténuent en partie ou compensent en totalité", et il ajoute que cette dernière alternative explique la division des recettes d'ordre en deux sections : 1°- recettes en atténuation de dépenses, 2°- recettes d'ordre proprement dites (compensation intégrale). Cette division a été conservée jusqu'au budget de 1938 inclus.

Les auteurs précités retiennent donc, pour définir les recettes d'ordre, le caractère d'atténuation ou de compensation de dépenses. Ils ne se réfèrent pas spécialement à la règle d'universalité : au contraire, Allix (loc. cit.) n'invoque ce dernier principe que pour expliquer l'origine des produits divers du budget. Nous croyons pour notre part que les produits divers correspondent plutôt à une origine accidentelle (y figurent d'ailleurs les " recettes accidentelles à différents titres") c'est-à-dire non permanente ou au moins indépendante des grandes sources normales de recettes publiques (fiscalité, exploitations industrielles et domaine): Tel est bien le cas de la Loterie, de la révision des marchés de guerre, de la récupération et de la mobilisation des créances de l'Etat, qui sont parmi les plus importants " produits divers" du projet de budget de 1939. Mais, pour justifier l'inscription au budget de ces recettes nous n'apercevons pas la

nécessité d'invoquer spécialement la règle d'universalité, parce que nous ne voyons pas quelle contraction aurait pu être tentée pour faire disparaître du budget la prévision et l'évaluation de ces ressources.

C'est pour les recettes d'ordre que la règle d'universalité intervient nécessairement à notre sens, parce qu'à défaut de ce principe, il aurait été parfaitement naturel et même logique de ne pas décrire au budget des opérations telles que celles qui se rapportent aux fonds de concours ou aux remboursements d'avances. En fait, pour les remboursements d'avances, on recourt tantôt au procédé des recettes d'ordre et tantôt à celui des comptes spéciaux du trésor, si bien que le domaine des recettes d'ordre et celui des opérations de trésorerie sont, à cet égard, imparfaitement délimités.

Nous estimons donc qu'une définition des recettes d'ordre doit faire ressortir qu'à leur endroit l'application de la règle d'universalité conduit nécessairement à mettre en échec la règle de non-spécialisation des recettes; dans les véritables recettes d'ordre, en effet, la spécialisation de l'encaissement est inévitable, parce qu'elle est la condition même de la recette: à défaut de spécialisation, la recette n'aurait existé ni en fait ni en droit: c'est le cas des fonds de concours: il en est de même des remboursements d'avances ou de frais de contrôle, bien que l'ordre des opérations soit inversé: c'est alors le décompte de la dépense qui, en tout ou en partie, sert de base au recouvrement. Ce dernier exemple permet de préciser la distinction entre les véritables recettes d'ordre perçues sur des redevables en raison d'une dépense dont ils ont été l'occasion et liquidées sur le montant total ou partiel de cette dépense, d'une part, et d'autre part, les recouvrements qui sont opérés, sur les usagers ou bénéficiaires d'un service public, mais qui ne sont pas directement liquidés d'après le montant de la dépense correspondante: taxe des brevets d'invention, (classée aux produits divers) redevances universitaires (classées à tort, croyons-nous parmi les recettes d'ordre) et enfin l'ensemble des taxes pour services rendus dont le produit figure notamment dans les recettes de budgets annexes, tels que celui des P.T.T. Ce sont ces considérations qui conduisent, dans la définition des recettes d'ordre, à insister sur la notion de rattachement de la recette à une dépense déterminée: d'où infraction à la non-spécialisation entraînée par l'application de l'universalité.

se borne à modifier le classement interne des recettes d'ordre. La distinction entre recettes en atténuation de dépenses et recettes d'ordre proprement dites est supprimée. Dans les tableaux B et C, les recettes d'ordre figurent dans une énumération qui les groupe par département ministériel (ce qui facilite les recherches), un dernier groupe concernant "divers services" et comprenant notamment les fonds de concours.

Section III

L'équilibre.

La notion de l'équilibre.

Notion de l'équilibre.

Le budget doit être en équilibre; cette notion signifie que les dépenses de chaque budget doivent être couvertes par les recettes, autres que l'emprunt, sur lesquelles l'autorité qui fait le budget peut raisonnablement compter au cours de l'année.

Il s'agit en somme encore ici d'une maxime élémentaire, de bon sens courant. Qui a 60.000 francs de revenus et en dépense 100.000 court à sa ruine. L'Etat marche vers la catastrophe. Le déséquilibre permanent est une maladie très grave des finances. L'équilibre est la règle d'or, le principe fondamental, la colonne du temple des finances saines.

La mystique de l'équilibre.

On a donc eu tort de persifler la "mystique de l'équilibre". Au moment de la crise politique, qui a suivi les élections de 1936, la majorité alors au pouvoir a lancé une formule dangereuse et ruineuse : "la mystique de l'équilibre". D'après les inventeurs de cette formule (M. Léon Blum) la règle de l'équilibre répondrait à une ridicule mystique de petits bourgeois, à une dérisoire mystique de ménagère préoccupée avant tout de payer la note de l'épicier. Or nous persistons à penser que pouvoir payer ce que l'on dépense sans s'endetter indéfiniment, sans diminuer le passif et sans, au contraire le faire gonfler indéfiniment, s'applique aux personnes publiques comme aux personnes privées.

Bien entendu, toutes choses, en matière de finances ne peuvent pas être considérées comme en matière de mathématiques. Il y a, disait Pascal, l'esprit de finesse et l'esprit de géométrie. Un peu de finesse ne fait jamais mal dans les finances publiques, mais c'est comme l'ail dans le gigot ou le safran dans la bouillabaisse : il ne faut pas en jeter à la pelle.

Les adversaires de la règle de l'équilibre font remarquer qu'aux grandes époques, jusqu'en 1890, le

budget était en déficit; oui, mais c'était un déficit extrêmement léger, d'une poignée de millions.

Et d'autre part, cet équilibre difficile, cet équilibre avec un léger déficit a été considéré par des financiers et des hommes d'Etat, notamment en Angleterre, comme une règle essentielle pour la bonne gestion des finances publiques. Il faut que le budget ait l'air pauvre, qu'il ait l'air de se boucler avec difficulté, parce que s'il y a un excédent, s'il y a trop de facilité à régler le budget, les parties prenantes arrivent tout de suite avec tous leurs appétits de tout ordre. " Comment, disent les fonctionnaires, on nous refuse nos cent sous, alors qu'il y a un milliard d'excédent ? " Ce milliard est rapidement volatilisé.

Le péril vient de ce que les excédents ainsi distribués sont des excédents de prévision, qui ne se retrouveront pas dans l'exécution. Autrement dit, ce sont des excédents sur le papier, des excédents fictifs. Il y a quelques années à peine, alors que l'on était dans une situation financière quasi-désespérée, le ministre des finances présentait un budget en excédent théorique de 1.200.000.000 frs et on discutait gravement de l'utilisation de ces excédents. L'erreur venait de ce que le budget ordinaire pouvait raisonnablement apparaître en excédent, mais que toutes les dépenses n'y figuraient pas, et se dissimulaient dans les dérogations diverses aux règles de l'unité budgétaire. L'unité est nécessaire pour faire apparaître la réalité de l'équilibre.

Il faut que le budget ait l'air pauvre. Gladstone disait : " On ne prend pas sa culotte à un Ecossais " (parce qu'il n'en a pas). Si nous n'avons pas d'argent, on ne viendra pas nous en demander. Et le même homme d'Etat anglais disait : " Quand on traverse un bois que l'on sait infesté de brigands, il ne faut pas faire sonner les écus dans sa poche ".

Ceci nous ramène aux " milliards du Père Gaspard ", les milliards de M. Chéron. Il disait qu'il avait si bien géré les finances publiques, qu'il avait 17 milliards de côté. Tout le monde s'est précipité sur ces 17 milliards, et M. Tardieu, étant président du Conseil, avait fait un programme de distribution : un milliard à l'industrie, un milliard à la betterave, un milliard au blé, un milliard à l'élevage.... Un sénateur facétieux s'est écrié : " Et pour les haricots ?... " Voilà la politique de fastuosité.

Qu'était-ce que ces 17 milliards ? C'était 17 milliards qui étaient rentrés, en effet, au Trésor, seulement avec lesquels il fallait payer beaucoup plus

Il faut que
le budget ait
l'air pauvre.

de milliards qui étaient dûs !

En somme, M. Tardieu, avec les milliards du père Gaspard, croyait à la règle de l'équilibre qu'il réalisait avec des milliards fictifs. Au contraire, M. Léon Blum et son ministre des finances M. Vincent Auriol ne croyaient pas à la règle de l'équilibre, croyaient à la nécessité des dépenses pour revivifier l'économie, pensaient qu'une large injection de crédits allaient revivifier les affaires et que, dans ces conditions, la prospérité générale du pays pouvait naître du déficit budgétaire. On donne par exemple de fastueux traitements à tous les fonctionnaires; on augmente leur pouvoir d'achat; ils achètent, le commerce reprend. Le malheur était qu'on était condamné de prendre au commerce lui-même l'argent avec lequel on pensait le revivifier. Les problèmes financiers se présentent souvent sous l'aspect du cercle infernal.

L'équilibre
du budget doit
être annuel
et non cycli-
que.

L'équilibre doit être annuel et non cyclique.
Le ministre des finances ne doit pas tirer des traites sur l'avenir.

On a remarqué, dans la définition de l'équilibre, que nous lui avons assigné un caractère annuel : Il faut que, chaque année, le budget couvre les dépenses de l'année avec les recettes normales de l'année.

A cette conception de l'équilibre annuel on a opposé, dans ces années récentes où l'on s'était délibérément écarté de l'orthodoxie financière, la conception d'un équilibre cyclique, un équilibre fondé non sur douze mois, mais sur un cycle d'années, cycle dont on ne précisait pas d'ailleurs le chiffre. La thèse était la suivante : cette année, nous allons dépenser sans préoccupations d'équilibre. Nous dépenserons plus que nous ne recouvrerons. Nous jetterons l'argent sur le marché, dans les affaires, dans les travaux, dans les traitements, dans les allocations diverses. Et par ces générosités démocratiques nous créerons une prospérité telle que dans quelques années non seulement nous vivrons chaque année avec les ressources de l'année, mais qu'encore nous pourrions combler les déficits passés. Il a fallu déchanter.

Quand le budget est en déficit, ce déficit est comblé par l'emprunt. Or on ne peut pas emprunter pour des dépenses appelées à se renouveler annuellement.

Comment doivent
être couver-
tes les dépen-
ses de l'année.

Donc on ne peut couvrir les dépenses d'une année qu'avec les revenus normaux de cette année. Si on ne les couvre pas avec les revenus normaux, avec quoi les couvre-t-on? Avec l'emprunt. Mais l'emprunt ne peut pas être considéré comme une ressource normale. Quelles sont les dépenses, qui peuvent être couvertes par

l'emprunt ? C'est une question que nous exposerons en traitant de la dette publique, mais d'ores et déjà indiquons que l'on ne peut couvrir avec l'emprunt que des dépenses exceptionnelles, que des dépenses qui ne se renouvelleront pas chaque année.

Par exemple, nous faisons l'électrification de la partie rurale d'une commune : 1.500.000 francs, puis très peu de temps après, nous faisons une adduction d'eau : 1.500.000 francs. Evidemment nous ne pouvons pas couvrir ces dépenses avec l'impôt, attendu que les générations futures profiteront de ce travail et que dans une commune 1.500.000 frs d'électrification ou d'adduction d'eau pour 1.200 contribuables ne peuvent pas être payés en un an. On paiera en 30 ans, on paiera quand on pourra, mais enfin, il est légitime puisque l'année prochaine, et dans 10 ans et dans 30 ans, et dans 40 ans, on aura l'électrification et l'adduction d'eau potable, qu'on couvre ces dépenses par l'impôt. Mais si on emprunte pour payer les fonctionnaires municipaux, ou balayer les rues ou les chemins, on fait une mauvaise politique.

Or ce recours à l'emprunt pour couvrir les dépenses appelées à se renouveler annuellement, c'est le système pratique de l'immense majorité des Etats.

Dans son projet de pleins pouvoirs, qu'il a déposé quelque temps avant les vacances de Pâques, le président du Conseil M. Léon Blum disait : " Les recettes ordinaires ne couvrent pas la moitié des dépenses de l'Etat." Par conséquent, où peut-on aller avec un régime comme celui-là ? A la ruine.

Les violations
de la règle
de l'équilibre

Telle est donc la règle de l'équilibre, à laquelle il est essentiel de rester fidèle. Elle est, en fait, à l'heure présente, universellement violée. Sur cette inobservation, les dictatures donnent, aux démocraties le plus mauvais exemple. Il faut cependant faire une exception pour la dictature de Salazar au Portugal (V. Dacheux, les finances des Etats totalitaires, thèse 1938).

Dans les cinq gros volumes (3492 pages) de The public papers and Addresses of Franklin Roosevelt, figure l'affirmation que le budget fédéral doit être, chaque année, équilibré. Le président a été très loin de mettre en pratique ce principe excellent. Le budget des Etats-Unis est arrivé à 31.123.508.810 dollars, ce qui représente plus de mille milliards de francs de Juin 1938 (1.120.443.317.160 fr). Les déficits accumulés en sept ans, dépassent 704 milliards de francs (à la fin de 1937). On demeure confondu devant ces chiffres. Nous ne pourrions jamais faire que du rooseveltisme lilliputien.

Que la règle de l'équilibre soit violée, c'est grave. Mais, c'est plus grave encore. Les affirmations de l'équilibre seraient une mystique bourgeoise, qu'il faut savoir tirer des traites sur l'avenir, qu'on peut créer la prospérité par le déficit, qu'il suffit de multiplier le pouvoir d'achat des masses, que les économies sont superflues, qu'il faut dépenser pour gagner, le slogan rooseveltien spending for recovery, constituant autant d'outrages au plus élémentaire bon sens.

The public papers and addresses of Franklin Roosevelt contiennent, avec une loyauté complète, à côté d'affirmations imprudentes, la reconnaissance des principes des finances classiques, la proclamation de la nécessité d'économies farouches et d'un budget "chaque année en équilibre".

L'emprunt pas plus que l'impôt n'ouvre de perspectives indéfinies.

L'emprunt pas plus que l'impôt n'ouvre de perspectives indéfinies. Un des motifs qui montrent la folie de ces slogans : traites sur l'avenir, dépenser pour recouvrer, la prospérité par le déficit, etc, c'est que, si le contribuable une fois tondu, on est obligé de recourir à l'emprunt, l'emprunt après tout ne donne pas de ressources indéfinies et infinies.

L'emprunt en effet, tout d'abord, puise dans l'épargne. Or l'épargne peut ne pas exister dans le pays, soit qu'on se trouve dans un pays pauvre (Italie) soit que l'épargne d'un pays riche ait été pompée par les impôts, par les emprunts continus ou détruite par une politique sociale imprudente.

D'autre part, l'emprunt suppose la confiance. L'impôt est ~~confié~~ sur la contrainte, l'emprunt sur la confiance. Or, rien ne tue la confiance comme le déséquilibre budgétaire. Dès lors plus d'emprunt à longs termes, mais aussi graves difficultés de trésorerie.

Toutefois, il y a des Etats qui conservent des marges d'imprudence. Il y a des Etats qui restent riches. Les dépenses et l'emprunt doivent être appréciés d'après l'ensemble des ressources du pays et dans une certaine mesure, d'après la charge par tête d'habitant.

Il faut croire que le Président Roosevelt, qui fait, pour ce printemps 1939, une politique étrangère si émouvante, a suivi une politique financière imprudente. Mais le nombre des Américains, les ressources financières et naturelles des Etats-Unis ont permis, pendant quelque temps, une politique qui dans d'autres pays serait la politique de la grenouille, qui veut se faire aussi grosse que le boeuf.

Ainsi, depuis quelques années, le déficit annuel du budget américain tourne autour de quatre milliards

de dollars, soit, si nous supposons le dollar à 37fr. autour de 148 milliards chaque année. La dette des Etats-Unis s'élève au chiffre formidable de mille cent quarante huit milliards de francs. Mais les citoyens des Etats-Unis se comptent trois fois plus que ceux de France et leur dette n'est encore que deux fois celle de la France.

Le déficit anglais.

Le déficit anglais - Dans les temps de guerre, ou bien dans les périodes de tension, comme celle que nous traversons en ce printemps 1939, il est impossible d'observer strictement la règle de l'équilibre. Mais les dépenses qui correspondent à ces périodes exceptionnelles doivent être considérées comme exceptionnelles, et il est, dans ces conditions, légitime de recourir à l'emprunt. C'est ce que fait la France : personne ne l'ignore. C'est ce que fait aussi l'Angleterre. Le budget anglais présenté par Sir John Simon au budget day (24 Avril 1939) comporte un total de dépenses de 1.322 millions de livres (soit, au cours de 176,74 : 233.650 millions de francs), mais 942 millions de livres (soit 166.490 millions de francs) seront couvertes par l'impôt. Il faudra donc emprunter : 380 millions de livres, soit 167.160 millions de francs.

L'équilibre n'est donc pas une règle rigide. Mais c'est une orientation très nette.

Equilibre de prévision et équilibre de réalisation.

Il faut connaître ces expressions : il y a l'équilibre de prévision : c'est celui qui est mis sur le papier au moment de la confection du budget ; il y a l'équilibre de réalisation, c'est-à-dire celui que l'on voit apparaître à la fin de l'exercice ; on s'aperçoit alors, si vraiment on n'a pas dépensé plus que ce que l'on ne pourrait.

Seulement, il ne faut prévoir d'équilibre de prévision que ceux qui peuvent devenir équilibre de réalisation. C'est une question de sincérité.

Section IV

Crédits additionnels .

Dans la rigueur des principes, le budget une fois voté devrait servir toute l'année à régulariser les capacités de recettes et de dépenses. C'est à cette condition que nous avons l'unité budgétaire, l'universalité budgétaire et aussi l'équilibre.

Malheureusement il n'arrive jamais que le budget une fois voté ne soit pas modifié au cours de l'année par des dépenses nouvelles non prévues et dont la

nécessité apparaît cependant. Donc, au cours de l'exécution du budget les dépenses peuvent être accrues. Donc l'équilibre est par là même rompu.

Les crédits additionnels.

Ce sont les crédits additionnels.

Les crédits additionnels sont ou supplémentaires ou extraordinaires.

Les crédits supplémentaires.

Ils sont supplémentaires, lorsqu'ils sont destinés à compléter des prévisions insuffisantes. Une dépense a été inscrite au budget, mais après la promulgation de ce document, on s'aperçoit que le crédit est insuffisant. On a prévu deux milliards pour l'artillerie, mais la tension internationale exige une plus grande dépense. La différence fera l'objet d'un crédit supplémentaire.

Les crédits extraordinaires.

Le crédit est extraordinaire, lorsqu'il s'agit d'une dépense dont le germe n'est pas dans le budget : c'est par exemple une catastrophe : une inondation, un cataclysme quelconque; ou c'est un événement heureux, comme la visite d'un souverain ami.

La réglementation législative des crédits additionnels est contenue dans une série de lois (25 Mars 1917, ordonnance 1er septembre 1927, loi 24 Avril 1893, loi 23 Mai 1834, senatus consultes 8 juillet 1852 et 31 décembre 1861, loi 18 Septembre 1871, 14 décembre 1879...) qui, malgré leur nombre, n'apportent pas, dans la matière, une parfaite clarté ou ne créent pas une terminologie constante.

Principe de l'autorisation législative.

1°- Principe de l'autorisation législative.

" Il ne peut être accordé de crédits supplémentaires ou extraordinaires qu'en vertu d'une loi" (Loi 14 Décembre 1879, art. 1).

Les crédits additionnels sont soumis à la règle que les dépenses publiques doivent être préalablement autorisées par le Parlement, règle qui domine tout le droit financier de la France contemporaine (Ordonnance du 17 décembre 1822 concernant la comptabilité et la justification des dépenses publiques, décret du 31 Novembre 1852 portant règlement général sur la comptabilité publique).

2°- Lorsque les Chambres sont en session, la règle de l'autorisation législative préalable ne comporte aucune exception.

3°- Lorsque les Chambres sont prorogées ou bien lorsque la Chambre des députés est dissoute, la règle de l'autorisation législative préalable conserve encore sa valeur absolue.

4°- Si l'on se trouve dans l'intervalle normal des sessions des Chambres, le gouvernement peut ouvrir des crédits additionnels mais aux conditions suivantes :

a) les crédits doivent avoir été délibérés et approuvés

en Conseil des ministres; b) le décret qui les ouvre doit être pris en Conseil d'Etat; c) ils ne doivent pas créer un service nouveau; d) le décret doit être soumis à la sanction des Chambres dans la quinzaine de l'ouverture de la prochaine session.

Suspension de ces règles par le régime des décrets-lois.

Suspension de toutes ces règles par le régime des décrets-lois. Bien évidemment, le régime des décrets-lois peut suspendre toutes ces précautions. Dans le système des décrets-lois de 1939, le gouvernement peut prendre toutes sortes de mesures par décrets-lois, pour le salut de l'Etat. Autrement dit, il peut prendre toutes les mesures qu'il lui plaît, (sauf atteinte à la consultation); il peut donc ouvrir tous les crédits qu'il juge nécessaire. Il peut créer des impôts pour faire face aux dépenses.

Abus des crédits additionnels.

Abus des crédits additionnels - Le crédit additionnel devrait conserver un caractère exceptionnel. Il n'en est rien. Il n'y a pas d'exemple de budget qui soit arrivé à son terme tel qu'il avait été voté.

En principe, il n'est pas déposé, sauf urgence, de demande gouvernementale pour un certain crédit. Toutes les demandes sont réunies pour le délai d'un mois dans un cahier.

La pratique abusive des crédits additionnels met en péril le principe de l'autorisation législative et l'équilibre du budget. Voici comment : 1°- Dans le moment même où se discute le budget, les services des ministères travaillent à préparer des demandes de crédit. Les Chambres votent des réductions; les services ne tiennent aucun compte de la volonté d'économie. Elles dépensent comme si aucune limitation n'avait été votée, sachant bien qu'elles obtiendront des crédits. M. Lamoureux disait récemment : " Il n'est pas possible qu'au moment où le gouvernement accepte un surcroît de réduction des crédits, l'administration prépare des cahiers de crédits additionnels".

Voilà un témoignage de ce qui est dit plus haut: on cherche des économies dans les Chambres, puis les bureaux, qui sont la grande puissance de notre pays, préparent les dépenses.

Le 30 Juin 1923, M. de Lasteyrie dit à la Chambre : " Si les crédits sont insuffisants, on votera des crédits additionnels". En matière de défense nationale, c'est courant : on n'ose pas demander au pays le sacrifice complet, on dissimule, on lui demande 2.500 millions, quand on a l'intention très arrêtée de dépenser 5 milliards.

2°- S'il subsiste encore quelques traces de contrôle parlementaire sur le budget, les cahiers de crédits additionnels passent dans une sorte d'indifférence .

3°- Cette indifférence du parlement vient d'abord de ce qu'il se lasse de contrôler. Elle vient surtout de ce que le parlement se trouve devant le fait accompli et qu'il n'y a plus qu'à s'incliner. M. Louis Marin disait le 25 Octobre 1921 : " Quoi qu'il en soit, il s'agit de régulariser des dépenses déjà faites et même payées, et comme membres du Parlement, nous n'avons pas le droit de les refuser. En ne votant pas les crédits de régularisation, nous ne pourrions empêcher que les dépenses n'aient déjà été engagées."

L'abus est d'ailleurs ancien, comme en témoigne un discours de Dupin. Elu pour la 4ème fois à la présidence de la Chambre le 7 Août 1834, il disait : "La Chambre fixe par ses allocations la mesure des charges dont il sera permis de grever le pays, elle ne doit donc pas tolérer qu'on lui force la main après coup par l'allégation tardive qu'il faut bien que l'on paie ce qui, malgré elle, a été une fois dépensé".

4°- Il est fait un véritable abus des autorisations pendant les intersessions, alors qu'on pourrait attendre l'ouverture de la session. Ainsi, le 4 Octobre 1921, deux décrets ouvrent des crédits additionnels au ministère des affaires étrangères. Ces décrets paraissent au Journal Officiel du 15 Octobre 1921; or quand s'ouvre la session ? Le 17 Octobre, deux jours après la publication au Journal Officiel, par conséquent on a été bien pressé d'obtenir les crédits par décrets. C'est qu'en réalité, avec le système adopté, le Parlement était mis devant le fait accompli. Il est plus facile de refuser un crédit que de refuser de sanctionner un décret, donc d'annuler un décret- et cela sans beaucoup d'intérêt, puisqu'il faudra toujours finir par payer.

Modification des règles relatives aux crédits additionnels (Décret-loi du 25 Mai 1938).

Un décret a paru au Journal Officiel du 25 Mai 1938 (p. 5915) qui modifie le droit budgétaire. Le gouvernement met en tête deux idées : l'unité budgétaire et l'équilibre....." Au cours des dernières années, les commissions financières du Parlement ont, à maintes reprises, critiqué certaines procédures de notre droit budgétaire : ce sont les ouvertures de crédits additionnels..." " En premier lieu, une distinction très nette doit être marquée entre le crédit supplémentaire, qui n'a d'autre objet que de réévaluer une prévision incertaine, et le crédit extraordinaire, ouvert pour couvrir un besoin nouveau".

Nous avons distingué en effet le crédit supplémentaire et le crédit extraordinaire, mais ces deux catégories étaient tombées dans une catégorie unique : les crédits additionnels et il n'y avait plus grande différence pratique. Le gouvernement entend rétablir cette différence et lui redonner toute sa vigueur".

" Crédit supplémentaire : La préparation du budget de l'Etat comporte de très nombreuses évaluations, puisque celui-ci comprend 2.000 chapitres de dépenses environ et à peu près 400 lignes de recettes. Malgré le soin avec lequel ces évaluations sont établies, il est inévitable qu'elles révèlent à l'épreuve des faits, des erreurs, en plus ou en moins, mais qui généralement se compensent. Lorsque des insuffisances de crédit apparaissent en cours d'année, en dehors de toute modification à la consistance des services, il paraît impossible d'admettre que ces insuffisances trouvent par avance une atténuation, ou même une compensation intégrale dans les excédents de dotations qui affectent d'autres chapitres dont l'annulation est prononcée d'ordinaire par les lois collectives ou lois de règlement. En outre des plus values éventuelles de recettes peuvent concourir à cette compensation".

" Crédits extraordinaires : Mais une règle plus rigide s'impose en ce qui concerne les crédits extraordinaires, que nous définissons comme s'appliquant à des mesures nouvelles. En ce cas, le gage doit à notre sens être immédiat et s'imposer de manière rigoureuse : il ne peut donc résulter que de la création d'une ressource nouvelle ou d'une économie indiscutable résultant de la suppression d'un service déjà voté par le gouvernement".

Puis, nous avons parlé de cette formule extraordinaire des avances à régulariser. Il n'y a pas de crédit, alors on dépense sans crédit ouvert par le Parlement, ou même ouvert par décret, c'est ce que l'on appelle l'avance à régulariser.

Le décret dit : " Le nombre des décrets intervenus, l'absence de toute compensation aux charges résultant des autorisations accordées n'est toutefois pas sans inconvénient grave au regard de l'équilibre budgétaire. Pour y remédier, il paraît nécessaire de fixer à l'avenir, dans chaque loi de finances, un maximum aux autorisations d'avances qui peuvent être accordées dans l'avenir. Cette limite sera déterminée par le montant d'un crédit ouvert à un chapitre spécial du budget des finances".

Par conséquent on voit quelle est l'idée. Au fond, il y a là quelque chose de très analogue à ce que nous trouvons dans les budgets municipaux. Dans un budget municipal, il y a des crédits affectés à des dépenses, puis à la fin le conseil municipal vote un crédit pour dépenses imprévues, et le crédit pour

dépenses imprévues est d'autant plus large que le conseil municipal fait au maire une confiance plus grande. Le maire peut dépenser comme il lui plaît, puisqu'il a un crédit pour dépenses imprévues, mais

bien sous le contrôle du conseil municipal, c'est-à-dire que le contrôle des conseils municipaux est en général quelque chose de tout à fait illusoire si le conseil municipal est d'accord avec son maire.

Section V

Sincérité des évaluations budgétaires

Automatisme ou empirisme.

La règle de la pénultième.

Les évaluations budgétaires doivent être loyales et sincères. Autrement, il n'y a plus d'équilibre, il n'y a plus de budget.

§ 1 - Sincérité dans l'évaluation des dépenses.

Au premier abord, il semblerait que le vote du crédit étant limitatif, l'appréciation de la dépense est nécessairement sincère. L'Etat dit qu'il ne dépensera rien au-delà de telle somme.

Malheureusement, il n'en est pas ainsi, les crédits sont faits petits, afin de mieux passer. La dépense grossit, le budget une fois voté.

Le procédé a été employé pour les dépenses militaires. On ne se trompe pas sur le chiffre. On trompe.

Il fonctionne surtout pour les dépenses dites sociales.

§ 2 - Evaluation des recettes.

La règle de la pénultième.

Voici une autre règle budgétaire : la pénultième. Cette règle s'applique à la préoccupation de sincérité du budget. Le budget est une prévision ; nous aurons tant de dépenses, nous aurons tant de recettes. C'est une prévision, donc d'est une conjoncture : nous supposons, nous espérons, nous prévoyons que nous aurons 50 milliards de recettes pour couvrir nos 50 milliards de dépenses. Il pourra arriver dans la réalisation que l'équilibre ne corresponde pas à l'équilibre de prévision, mais l'essentiel c'est que tout budget soit présenté en équilibre. Par conséquent, nous avons, à l'heure actuelle, dans le budget général, 54.739.060.976 frs de dépenses, et naturellement aux recettes nous avons 54.739.060.976 frs de recettes, et dans la loi de finances, loi du 31 décembre 1938, nous n'avons pas de centimes, il faut nous en féliciter.

Or, cet équilibre dépend de la nature, du tempérament du ministre des finances. S'il est optimiste,

La prévision de l'équilibre dépend du tempérament du ministre.

il dit : " Cela marchera. La taxe à la production donnera des résultats formidables; nous aurons des bénéfices industriels et commerciaux; les avocats seront couverts d'honoraires et nous paierons loyalement, sincèrement tout ce qu'ils nous doivent à l'impôt cédulaire sur le revenu, etc". Donc la prévision de l'équilibre dépend du tempérament du ministre des finances, mais aussi et surtout de sa bonne ou de sa mauvaise foi. Il nous manque 2 milliards, nous disons : à l'impôt général personnel et progressif sur le revenu, nous mettrons 800 millions de plus à la recette, nous mettrons 500 millions aux bénéfices industriels et commerciaux, nous mettrons 800 millions à l'agriculture, et tout ira bien, nous équilibrerons. On voit la nécessité d'une règle.

Cette règle avait été formulée en 1823 par M. de Villèle. On le voit encore une fois, ces règles du budget ont été élaborées et précisées sous la Restauration, qui a été une grande époque à beaucoup de points de vue.

Ce que veut dire la règle

1823 : Villèle pose la règle de la pénultième. Qu'est-ce que cela veut dire ? C'est que pour l'évaluation dans le budget du rendement à attendre de certains impôts dans l'année à venir, on se reporte au rendement effectif de ces mêmes impôts durant le dernier exercice clos, c'est-à-dire en principe l'avant-dernière année : avant-dernière, relativement à l'année à venir. En effet, pénultième, c'est : presque la dernière, c'est-à-dire l'avant-dernière. Par exemple, pour le budget de 1930, la pénultième est 1928. Par conséquent, d'après la règle de la pénultième, pour certains impôts, la somme à inscrire comme prévision au budget c'est ce que cet impôt a produit effectivement dans l'avant-dernière année.

La règle de la pénultième ne s'est jamais appliquée qu'aux impôts assis et recouvrés par les trois grandes régies financières de l'Enregistrement, des Douanes et des Indirectes, les produits des monopoles, les produits du domaine, etc.

Cette règle de la pénultième est un principe de sagesse moyenne et empirique. Dans les périodes normales, par exemple depuis 1823 pratiquement jusqu'à la guerre à peu près, la règle de la pénultième a été appliquée sans difficulté. Mais avec l'instabilité des affaires, avec l'instabilité économique et aussi les impôts flottants, avec un système d'impôts épousant étroitement tous les mouvements de la fortune publique, il a fallu atténuer la règle de la pénultième.

L'application de la règle.

Depuis la Révolution jusqu'en 1914-1917,

c'est-à-dire avec l'ancien système des " quatre vieilles", avant les impôts démocratiques actuels, les impôts Caillaux, pour les appeler par leur nom (M. Caillaux dit : " Je ne reconnais pas mon enfant", cependant il est bien le père. Evidemment M. Caillaux avait prévu un impôt sur le revenu à 5%, puis maintenant on lui propose un impôt sur le revenu à 40%) - la règle de la pénultième s'est appliquée. Nous avions un impôt sur la terre, un impôt sur le loyer, un impôt sur les apparences extérieures du commerce, etc.; alors chaque année c'était la même somme qui tombait dans le Trésor ; tandis que maintenant nous avons un impôt progressif et général sur le revenu : si la fortune de l'ensemble du pays diminue, l'impôt donne moins; et en effet depuis plusieurs années, il donne moins, on ne le fait rendre qu'en augmentant les taux; s'il s'agit de l'impôt sur la production, si la production diminue, les recettes diminuent; s'il s'agit de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux s'il n'y a pas de bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt ne produit rien. Par conséquent, ce qui caractérise aujourd'hui nos impôts, c'est l'instabilité et l'inconvénient des impôts flottants.

Disons-le tout de suite, sauf à y revenir dans la suite : quand nos impôts donnent-ils leur maximum ? Dans les périodes de prospérité. Qu'est-ce qu'il en résulte nécessairement ? On augmente les dépenses publiques; les fonctionnaires réclament ils disent : "Vous avez des excédents, il faut nous payer", les pensionnés, les victimes de toutes natures réclament, on leur donne des satisfactions. Puis rien, la grande dépression ; les dépenses restent, il n'y a plus de recettes.

Modification
de la règle.

Dans ces conditions, cette règle de la pénultième ne pouvait plus être conservée avec toute l'intransigeance de la forme et on a essayé de l'améliorer en tenant compte du principe. Quel est le principe ? C'est qu'on ne peut apprécier les recettes de l'avenir que d'après les résultats du passé. Voilà la sagesse, c'est que nous devons revenir à la règle de la pénultième. Nous n'avons pas le droit, pour faire cet équilibre sur le papier, de tromper les Chambres, l'opinion et de dire : les impôts rapporteront davantage. Non : ils ont rapporté tant dans le passé le plus récent que nous puissions connaître, par conséquent nous ne pouvons pas inscrire davantage.

Quelle a été la solution adoptée à partir du budget de 1936 ? Ce n'était plus la pénultième, c'était les douze derniers mois, dont les résultats étaient

connus. Voilà la modification. D'autre part, il fallait tenir compte de l'augmentation des taux, et ici, disons-le tout de suite et nous y reviendrons, l'augmentation du taux des impôts n'entraîne pas nécessairement une augmentation correspondante du rendement de cet impôt. Supposons qu'il y ait un impôt de vingt sous par chapeau; cela rend; nous mettons un impôt de 50 francs par chapeau; vous irez tête nue, l'impôt ne donnera plus rien. Nous mettons 10 sous par cravate cela va; nous mettons 15 francs, on ira le col libre. Il ne faut pas croire que les totaux suivent fidèlement le taux.

Voilà donc le système de la pénultième atténué ou amélioré. C'est ce système, qui triomphe dans le budget actuel. Dans le projet, qui a été déposé au mois d'Octobre 1937, on a apprécié de la façon suivante : pour les impôts directs et les taxes assimilées, les évaluations ont été fondées, comme pour les exercices précédents, sur le rôle de la dernière année connue. C'est la pénultième corrigée pour tenir compte des modifications apportées à la législation et de l'évolution des revenus imposables. Par conséquent, c'est la pénultième corrigée, perfectionnée. Les mentions de 1936, qui est la pénultième par rapport à 1938, se rapportent, en effet, aux revenus réalisés par les contribuables en 1935. C'est là encore, quelque chose que nous aurons à voir : on paie en 1938 sur le revenu qu'on a réalisé en 1937. Par conséquent, en 1938, vous pouvez être complètement ruiné, vous pouvez être une veuve, qui a perdu son mari, qui n'a plus rien, il faut payer sur le revenu de l'année précédente, comme si on était riche; on était riche l'année dernière.

Comme les impositions de 1938 seront établies d'après les revenus de 1937, un décalage aussi sensible a toujours nécessité une correction. Elle s'avère d'autant plus nécessaire que les variations dans l'activité ont été plus sensibles entre la première de ces périodes et les mois déjà connus de la seconde.

Ces corrections ont été déterminées en deux étapes. On a retenu, en premier lieu, les répercussions déjà connues de l'activité économique sur le montant des revenus imposables réalisés en 1935 et en 1936. D'autre part, l'évolution au cours de la période 1936-1937 a été appréciée en fonction du mouvement des indices et des autres renseignements fournis par le service de la Statistique générale de la France, pour la même période. Or, comme l'a dit un Anglais, il y a plusieurs manières de mentir, mais la plus perfide c'est la statistique.

Le projet continue et explique comment la règle de la pénultième est corrigée dans les appréciations : Impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux, par exemple. Cet impôt a donné lieu, pour l'année 1936, à des émissions de rôles s'élevant à 1.732 millions. Voilà le résultat de la pénultième. Mais il convient de tenir compte : 1°- de l'accroissement des revenus imposables entre 1935 et 1937, c'est-à-dire 559 millions ; 2°- du relèvement du taux de l'impôt prévu par l'art. 48 du décret du 8 Juillet 1937, plus 382 millions du remboursement du contrôle et de la répression des fraudes. Car c'est là la grande idée des financiers actuels, c'est qu'il faut contrôler et il faut réprimer la fraude. On crée toujours des fonctionnaires nouveaux, afin de faire rendre au contribuable tout ce qu'il peut donner. On compte que la répression de la fraude fournira 15 millions. 3°- De la quote part des frais et charges applicables aux revenus mobiliers : 30 millions, etc. etc.

Ainsi sont écrits au budget de 1938, 2.945 millions au titre de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux au lieu de 1.732 millions. Voilà la pénultième corrigée.

Il vaut mieux la pénultième, parce que si cela produit davantage, ça fait une bonne surprise. Nous vivons dans un système d'illusions, il ne faut pas croire que c'est tel ou tel parti, qui pratique le système des illusions, tous les partis l'ont fait.

Le principe qu'il faut retenir à propos de cette règle de la pénultième, c'est que les recettes des impôts pour l'avenir doivent être appréciées d'après les résultats du passé. Maintenant la question est de savoir : 1°- de quel passé, et 2°- s'il n'y a pas de corrections à faire. Nous sommes ici aux limites extrêmes du raisonnement juridique. Ce procédé ne peut fonctionner que pour de très légers retards.

Les douzièmes provisoires.

Mais on s'en sort surtout avec le système des douzièmes provisoires. Les douzièmes provisoires, ce sont des budgets partiels pour un mois : pendant un mois, le gouvernement est autorisé à dépenser une certaine somme, qui est fixée, qui est le budget du mois. Le budget n'est pas prêt pour le 31 Décembre; le 31 Décembre, on va voter un budget pour le mois de Janvier; puis, si au mois de Janvier on n'est pas prêt, on votera un budget pour le mois de Février; puis au mois de Février, on votera un budget pour le mois de Mars, car il y a eu certaines années, 3 et 4 douzièmes provisoires.

Seulement ce système des douzièmes provisoires suppose que les Chambres tiennent à exercer leur contrôle.

Pourquoi n'y a-t-il plus de douzièmes provisoires maintenant ? Parce que les Chambres abdiquent ou s'inclinent devant le gouvernement : alors les budgets sont votés vaille que vaille à la Chambre : " Votons ce que l'on demande, le Sénat changera : et au Sénat on vote, parce qu'on ne veut pas prendre la responsabilité de changer le budget.

On disait autrefois : C'est très grave, les douzièmes provisoires, parce qu'on ne peut pas réaliser des économies. Avec le budget voté au 31 Décembre, quelles économies avons-nous réalisées ?

Section VI

Préalabilité

Le budget doit être préalable pour être réfléchi

Le budget doit être voté avant l'ouverture de l'année à laquelle il s'applique.

Section VII

L'annualité .

Le budget doit être annuel pour être contrôlé.

L'autorisation de recettes et de dépenses n'est donnée que pour une période déterminée.

Le Parlement doit avoir la prépondérance en matière financière. Or, pour que cette prépondérance soit réelle, il est nécessaire que les autorisations de recettes et de dépenses ne soient données que pour un temps déterminé. Comme cela, on tient le gouvernement. Si vous n'exécutez pas sincèrement le budget, d'autre part, si vous faites une politique que nous considérons comme dangereuse, il faudra que, dans un certain temps, vous reveniez devant nous : si vous ne nous donnez pas toute satisfaction, nous vous retirons tout crédit, nous vous coupons les vivres. Voilà le principe.

En Angleterre, le principe dépasse même le budget et les autorisations de recettes et de dépenses, en ce sens qu'il y a une série de lois, qui expirent annuellement, et parmi ces lois, celles qui punissent l'indiscipline dans l'armée. Comme cela, si nous ne sommes pas satisfaits du gouvernement et si le roi voulait faire une politique dictatoriale, il n'aurait aucune loi pour punir l'insubordination des militaires.

Comment les choses se font-elles ? Chaque année, en Angleterre, il y a un "bill tendant à renouveler les actes expirant annuellement". Donc, il faut que les crédits ne soient accordés que pour une période déterminée, et cette limitation de la période est un des éléments de la définition que le décret sur la comptabilité

bilité

publique de 1862 a donnée du document budgétaire : pour une période déterminée.

Motifs de l'annualité du budget.

Quelle est cette période ? C'est un an, en principe. Pourquoi ? Parce qu'il y a tout de même, à la base de toute vie d'une société, d'un Etat ou de l'homme, le cours des saisons, avec ses récoltes. Les récoltes se produisent une fois par an, et par conséquent, une fois par an il y a des ressources pour subvenir aux dépenses de l'Etat. Voilà un des motifs de l'annualité du budget. Puis c'est commode.

Il y a eu plusieurs projets de budget bisannuel; cela pour qu'on laisse le gouvernement tranquille pendant deux ans, qu'on le laisse accomplir ce qu'il croyait être son rôle. Mais le principe c'est l'annualité.

Le principe de l'annualité dans les textes

Le principe de l'annualité du budget a été inscrit dans la constitution du 5 Fructidor de l'an III (Constitution directoriale : " Le corps législatif seul peut fixer les contributions, elles ne sont votées que pour un an."

La Charte de 1814 porte que la loi de l'impôt est votée pour un an. Dans les années 1815, 1816, 1817, Louis a fait admettre l'annualité de l'ensemble du budget. " L'annualité du budget, disait-il, est un principe essentiel des finances régulières ". Edouard Herriot a dit un jour : " L'annualité du budget est un principe essentiel des finances républicaines ". C'est le principe essentiel des finances royales, parce que c'est sous Louis XVIII qu'il a été le mieux affirmé. Il ne faut pas attacher trop d'importance à ces mots : finances royales, finances républicaines.... Il y a des principes de bon sens, donc qui s'appliquent quelle que soit la forme, quelle que soit l'étiquette du gouvernement.

Sanctions de la règle, au cas où le gouvernement essaierait de continuer à vivre au-delà de l'année.

Sanction de la règle de l'annualité. Contre le parlement lui-même, la règle de l'annualité est dépourvue de sanction. Même si la règle était inscrite dans la constitution. Or, elle ne l'est pas. Il est donc loisible au Parlement de faire un budget pour plusieurs années.

La question, très différente, est celle-ci : Si le Parlement ayant voté le budget pour un an, le gouvernement essayait de continuer à vivre, au-delà de cette année, quelles seraient les sanctions ? Il y aurait d'abord, évidemment, les sanctions politiques. Elles sont souvent inégales et peu sûres.

Mais, les sanctions pénales prévues par l'art. 174 du C. Pén. entreraient en jeu : " Toutes contributions directes ou indirectes autres que celles autorisées par des lois de finances sont formellement

interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, d'être poursuivies comme concussionnaires".

Signification politique et financière de la règle.

Signification politique et financière de la règle de l'annualité. Quelle est actuellement la signification de ce principe ? En 1914, 1915, 1917, il y avait une gestion prudente des finances publiques. On disait : " Nous votons pour un an, et comme cela nous tenons le gouvernement. Mais maintenant est-ce que nous avons gagné à l'annualité du budget ? Pas du tout, puisque à chaque budget nous avons vu s'accroître les charges publiques d'une façon continue, et maintenant d'une façon catastrophique. Par conséquent, il aurait mieux valu avoir un budget pour cinq ans et vivre là-dessus..

Donc l'annualité du budget est la conséquence directe de la prépondérance du Parlement. Ceci donc s'applique d'abord aux dépenses : elles sont votées pour un an; ensuite aux recettes, et aux recettes quelles qu'elles soient : aux recettes d'impôt et, comme on l'a soutenu, aux recettes provenant des avances de la Banque de France. Si vous n'avez pas réalisé vos avances à la fin de l'année, il faut que vous reveniez devant le Parlement vous faire donner une nouvelle autorisation d'avances.

Tentative de changement du commencement de l'année financière.

Toutefois, il y a eu certaines exceptions, et par exemple l'exercice 1929 a duré 15 mois, parce qu'il y avait une vieille controverse, à laquelle M. Jèze avait donné l'appui de son autorité. Il voulait changer le commencement de l'année financière. Pourquoi ? Parce qu'au 1er Janvier les Chambres n'étaient jamais prêtes à finir de voter le budget, attendu qu'il y avait eu les vacances, que le gouvernement était en retard, que la commission était en retard, etc. On disait : si au contraire on mettait le commencement du budget au 1er Avril au 1er Mai ou au 1er Juin, on aurait tout son temps et on arriverait à un budget bien étudié.

En 1928, on a décidé que désormais le commencement de l'année financière serait au mois d'avril, puis on a été en retard comme par le passé. On est toujours en retard. Il y a des gens, des corps, des autorités, des assemblées qui sont toujours en retard, que ce soit au mois de Janvier ou au mois de mai. C'était puéril. Mais en attendant, pour faire jouer ce système, on a fait durer un exercice pendant 15 mois.

En outre, chaque année on ne vote pas un système fiscal, on ne vote pas chaque année le système des contributions directes, le système des contributions indirectes; il y a des lois qui sont permanentes qui sont maintenant codifiées en 3.400 articles.

Ce qu'il y a dans la loi de finances de chaque année.

Le système des plans.

Qu'est-ce qu'il y a encore dans la loi de finances chaque année ? Il y a : Autorisées : les recettes dans les conditions déterminées par les lois de telle ou telle date. Il y a simplement un renvoi au système fiscal en vigueur et qui, lui, est permanent.

Il y a autre chose : ce sont les plans. On vote les dépenses pour un an, mais en outre on engage des dépenses sur plusieurs années. Par exemple, nous avons dans notre loi de finances actuelle un article qui non seulement ouvre des crédits pour l'année qui commence, mais qui en outre autorise des engagements de dépenses pour plusieurs années. Et voici comment fonctionne le système :

Autorisation d'engagement de dépenses au titre de la deuxième section du budget annexe des poudres : Cet article autorise, au titre du budget annexe des poudres, l'engagement en sus des crédits accordés pour l'exercice 1938, des dépenses s'élevant à la somme totale de 120 millions de francs. Par conséquent dépenses 120 millions de francs, faites des commandes, achetez des machines, des produits pour 120 millions; on vous donne cette année 40 millions et les autres millions seront payés sur les budgets qui viennent.

Ce n'est pas un système extrêmement recommandable, d'autant mieux qu'il tend à se généraliser. Voilà par exemple, le projet de loi tendant à ouvrir des crédits pour l'exécution d'un programme exceptionnel de défense nationale. C'est le projet de loi N°3824 du 7 Mars 1938. Page 5, nous lisons qu'il faut procéder à un équipement nouveau des industries, en vue de réaliser la fabrication des aciéries à une cadence plus rapide pour adapter cette force d'équipements industriels aux fabrications que l'on se propose de réaliser, il faut que celle-ci soit assurée d'une assez longue durée et que le rythme de ses fabrications soit déterminé d'avance. Le programme consiste donc à rendre possible l'exécution d'un plan de fabrication cohérent, accordé dans le temps avec les exigences et les possibilités de l'industrie, etc... Cette politique est la seule qui permette à coup sûr la sortie du matériel en série connaissant à l'avance, au moins approximativement, les crédits dont ils disposeront au cours des exercices suivants, c'est-à-dire dans les budgets qui vont venir, ces services sont, en effet, en mesure d'établir leurs prévisions en fonction des besoins à satisfaire, de passer des commandes échelonnées sur des délais d'une certaine étendue et de conclure des marchés de la manière la plus conforme aux intérêts de l'Etat

On a estimé également indispensable de demander

une détermination d'engagements correspondant à une proportion importante des dépenses envisagées en 1939 pour l'exécution de ce programme. Grâce à ces exécutions d'engagements, les services auront la possibilité de faire les études nécessaires... Du fait de ces méthodes, notre industrie pourra travailler avec ordre, méthode et sans secousse brutale....

C'est le système du plan. C'est ce que Bismark avait voulu avec son plan réparti sur quatre années.

La portée de l'annualité.

Il faut bien voir là portée de l'annualité : au bout d'un an, il n'y a plus rien ; par conséquent, on ne peut plus dépenser, on ne peut plus recevoir. Or si on ne peut plus, ni dépenser, ni recevoir, il n'y a plus de vie publique possible, parce que toute vie publique est une affaire de dépenses et de recettes.

Donc, au bout d'un an, tout finit. C'est bien théorique. Pratiquement, rien ne finit, et si nous avons un budget en retard, nous ne serons pas en droit de refuser ce que nous devons à l'administration des contributions directes. Juridiquement c'est illégal. Légalement, théoriquement un an expiré, on ne peut plus rien faire. Comment s'en sort-on ?

On s'en sort : 1° - avec ce système qu'on a indiqué : on arrête la pendule des assemblées et la publication du Journal Officiel du 1er Janvier. On le retarde : le numéro du 1er paraît le 4, mais il est daté du 1er, et alors ce qui s'est passé dans ces quatre jours passe.

Section VIII

Précision et force des limitations budgétaires.

Le principe de la spécialité et la responsabilité des ministres pour les dépenses et erreurs.

§ I - La spécialité des crédits.

Il faut ici bien préciser la terminologie.

Pas de spécialité, d'affectation spéciale des impôts.

La législation budgétaire n'admet pas la spécialité des impôts. Il n'y a pas, en principe, d'impôts ou de recettes d'une certaine origine, légalement affectés à une nature de dépenses. Par exemple, ce n'est pas le ministre des travaux publics qui touche l'impôt sur l'essence pour en consacrer le produit à l'entretien des routes et du renouvellement des tournants. Le produit de l'impôt tombe dans la caisse commune de l'Etat et le ministre des travaux publics se verra ouvrir une certaine somme de crédits qui seront payés avec les deniers de la caisse commune de l'Etat.

On voit la différence : s'il y avait affectation, le ministre disposerait de sommes variables d'après le revenu de l'impôt. Il n'en est rien. Il ne pourra jamais dépenser que la somme qui lui a été affectée.

Spécialité des dépenses.

Le gouvernement est soumis au contrôle très étroit du Parlement, en ce qui concerne la gestion des finances publiques. Il en résulte le principe de la spécialité. Le budget est voté de telle façon qu'une certaine somme de crédits est affectée à une certaine qualité de dépenses et que le gouvernement ne peut pas dépenser pour une autre qualité de dépenses, les crédits qui ont été affectés par le Parlement à cette qualité de dépenses. C'est donc la spécialité. Il y a certains crédits, qui sont votés pour certaines dépenses, et le gouvernement ayant ces crédits ne peut pas les dépenser en dehors des limites, qui ont été ainsi fixées concernant les dépenses.

Par exemple, on ne peut pas dépenser pour le budget du Ministère de l'Air des crédits, qui ont été votés pour le Ministère de la Guerre. C'est la première étape de la spécialité. On ne peut pas non plus dépenser pour l'artillerie des sommes qui ont été affectées à l'infanterie; on ne peut pas dépenser pour l'enseignement supérieur des sommes que le Parlement a votées pour l'enseignement primaire. On ne peut pas dépenser pour l'encouragement à la vigne ce qui a été voté pour l'encouragement à la betterave.

Le système de l'abonnement inverse du principe de la spécialité.

Quel est l'inverse du principe de la spécialité? C'est l'abonnement. L'abonnement existait sous le Premier Empire; on vote à l'Empereur un milliard et ensuite l'Empereur fait de ce milliard ce qu'il veut; il jugera au mieux comment il peut le dépenser.

Voilà le principe de la spécialité des crédits, mais en principe pas d'affectation des recettes. Il n'y a pas de droits de quais, par exemple, dans les ports, qui soient affectés à l'entretien de la marine militaire. Il y a une unité de caisse, où on verse tous les fonds et c'est dans cette caisse que l'on prend les crédits spécialisés pour certaines dépenses à l'intérieur du budget.

Application du principe de la spécialité

La spécialité est un principe, qui a commencé sous la Restauration. Tous les principes des finances parlementaires ont été établis sous la Restauration. Mais voici dans quelle proportion : la Restauration a fait admettre la spécialité par Ministère. Par conséquent il y avait une somme totale, mais chaque ministère avait une certaine somme à dépenser. S'il ne dépensait pas tout, ce n'était pas dépensé, et on en tenait compte mais il n'y avait pas de virement de ministère.

Les premiers budgets de la Restauration furent,

Spécialité des crédits par ministère.

comme ceux du Premier Empire, votés en bloc. C'est la loi du 25 Mars 1817, qui pose les principes d'un système de finances en harmonie avec le régime parlementaire et cette loi dit, dans l'art. 161 : " Le budget est voté par ministère; la dépense de chaque ministère ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ces crédits".

Quant à la répartition de cette somme allouée à un ministère, prenons l'Instruction publique : primaire, secondaire, supérieure ; la Guerre : Infanterie, cavalerie, artillerie. " A l'intérieur de chaque ministère, chaque ministre répartit les crédits comme il lui plaît, sous l'approbation du roi". Le budget était discuté par chapitres; les Chambres examinaient chapitre par chapitre et le ministre disait : " A ce chapitre il me faut tant... A cet autre chapitre, il me faut telle somme..."; mais ensuite on votait en bloc pour le ministère et c'était seulement la somme votée en bloc pour le ministère qui obligeait le gouvernement.

Spécialité des crédits par sections.

L'ordonnance du 1er Septembre 1827 vient donner une première satisfaction aux tendances libérales, en établissant la spécialité des crédits par section. " Voulant, dit le préambule, déterminer avec précision les crédits spéciaux dans lesquels nos ministres devront désormais renfermer leurs ordonnances..." Par conséquent, le budget est voté par chapitres, mais c'est le vote par sections, qui lie les ministres. Par exemple, nous aurons une section " enseignement primaire" et, dans l'enseignement primaire, il faudra dépenser le crédit qui a été alloué à l'enseignement primaire, et on ne pourra pas prendre dans les crédits de l'enseignement primaire pour mettre au secondaire ou au supérieur.

Qu'est-ce que la section ? Il n'y a pas d'autre définition que celle-ci : C'est cet ensemble de dépenses pour lequel le Parlement accorde des crédits spécialisés. Vous divisez le budget comme il vous plaît, et vous dites : Voilà une section et le gouvernement est limité par le vote par section.

Il y avait en 1817, sept ministères, par conséquent sept fractions de budget, allouées à des ministères spéciaux et le crédit d'un ministère devait être dépensé à l'intérieur du ministère. En 1927, il y a dans l'ensemble du budget 52 sections.

Spécialité par chapitres

Avec la Monarchie de Juillet, loi du 29 Janvier 1831, art. II : " 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. La même division sera

respectée dans la loi des comptes ".

Art. 12 : " Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents. Les virements sont interdits de chapitre à chapitre. La loi est parfaitement claire. Il y avait, par cette loi de 1831, 116 chapitres.

Le Système du
Second Empire

La Constitution du 14 Janvier 1852 revient au système du Premier Empire. La spécialité est désormais restreinte aux ministères. D'autre part, aucun amendement n'est possible. A l'occasion du budget de 1852, le grand orateur catholique Montalembert, élève une protestation amère : " On vous condamne à voter le budget tout entier, ou à la rejeter. On vous pose cette alternative : " tout ou rien.... Cette alternative me paraît absurde et révoltante en matière de finances.

(Octave Aubry, Second Empire, P. 91).

Après la guerre de 1870, la loi votée par l'Assemblée Nationale (16 Novembre 1871) a restauré le système des chapitres.

Depuis 1871,
restauration
du système des
chapitres.

La définition du chapitre est assez difficile. C'est une division du budget, qui embrasse une catégorie de dépenses de même nature et qui est présentée aux Chambres pour que soit affecté à cette catégorie un crédit spécialisé.

Il y a certaines spécialisations, qui ont été introduites sur la demande des Chambres. Ainsi il est de règle qu'un même chapitre ne doit pas confondre des dépenses de personnel et des dépenses de matériel. S'il s'agit d'indemnités, un même chapitre ne doit pas confondre les indemnités normales (charges de famille, indemnité de séjour) et des dépenses exceptionnelles.

La variabilité
du nombre
des chapitres.

L'élasticité de la notion de chapitre explique la variabilité du nombre des chapitres. Il est monté au-dessus de 2.500 pour retomber au dessous de 1500.

Combien y a-t-il de chapitres ? Cela dépend de la manière dont est rédigé le projet de budget. Par exemple, dans le budget de 1938 : Présidence du Conseil : 33 chapitres ; Finances : 209 chapitres ; Justice : 55 Affaires Etrangères : 28, Intérieur : 93 ; Guerre, 60, plus 43 chapitres pour la défense des territoires d'outre-mer ; Marine : 55 ; Education nationale : 175 chapitres. Pourquoi ? Parce que l'on a présenté le budget sous 175 chapitres, voilà tout ; Enseignement technique : 39 ; Beaux-Arts : 63 ; Commerce : 40 chapitres ; Air : 63 chapitres ; Travail : 65 ; Santé : 79 ; Colonies 90 ; Agriculture 119 chapitres ; Travaux Publics : 103 ; Marine Marchande : 47 ; Pensions : 36 ; plus les comptes spéciaux et les budgets annexés cela fait aujourd'hui : 1.496 chapitres. Donc la Chambre vote les chapitres et le crédit affecté à un chapitre ne peut pas être porté

sur un autre chapitre.

Seulement avec le système du budget-bolide, du budget au galop, l'usage s'installe pour la Chambre de ne plus voter par chapitre. Par exemple, 30 Novembre 1937 : vote du budget par ministère. On va voter le budget par ministère. M. Louis Marin s'indigne, mais M. Georges Bonnet fait observer à M. Louis Marin : " Vous avez appartenu à un ministère, qui a demandé à la Chambre de ne plus voter par chapitre". Et c'était vrai. Quatre fois la Chambre n'a plus voté par chapitres; par conséquent, elle vote une somme globale par ministère (Rapport de M. Jammy-Schmidt, 2ème séance, 30 Novembre 1937).

La règle actuelle : vote par ministère, spécialité par chapitre.

Seulement, il y a quelque chose d'assez délicat, et c'est ceci : Le budget n'est plus voté par chapitre, il est voté par ministère, mais il est présenté par chapitres et cette présentation par chapitre oblige le gouvernement. Par conséquent, il faut bien voir la portée de la pratique actuelle, qui est assez grave. Nous n'avons plus le vote par chapitre, nous avons le vote par ministère, mais la spécialité par chapitre subsiste. Voilà la règle essentielle.

Nous avons maintenant des règles tendant à imposer la clarté et la loyauté à la prévision budgétaire. Deux règles sur la clarté : l'universalité du budget, l'unité du document budgétaire.

Section II

Responsabilité des ministres pour non observation de la spécialité ou de la limitation budgétaire (Virements ou dépassements).

L'avant dernier article de la loi de finances : fondement de la responsabilité civile des ministres.

Depuis la Restauration, l'avant-dernier article de la loi de finances (nous avons déjà parlé du dernier) contient une disposition très sévère, sans laquelle les dispositions budgétaires seraient appelées à rester lettre morte.

Le numérotage de cet article varie naturellement avec l'étendue de la loi de finances. Il a pour 1939 le n° 178 et est ainsi conçu : " Il est interdit aux ministres de prendre des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts par les art. 1er, 29 et 41, qui ne résulteraient pas de l'application de lois antérieures ou de dispositions de la présente loi. Les ministres ordonnateurs et le ministre des finances seront personnellement responsables des décisions prises à l'encontre

Non application positive de cet article, sur lequel est fondée cette responsabilité.

de la disposition ci-dessus".

Mais il est essentiel de savoir que cet article, sur lequel se fonde la responsabilité civile des ministres, n'a jamais été mis en application positive, en dépit de quelques tentatives célèbres.

Il y a eu quelques tentatives plus ou moins vagues de mise en œuvre de cette responsabilité :

a) La salle à manger de M. de Peyronnet, Garde des Sceaux. M. Peyronnet fit construire, sans crédit, une magnifique salle à manger, qui est toujours d'ailleurs au ministère de la Justice. La procédure pour le contraindre à rembourser n'eut pas de suite. b) La reconstruction du pavillon de Marsan. M. Caillaux père, ministre des Travaux Publics, avait demandé, pour la reconstruction de ce bâtiment deux millions et demi. Il en dépense onze. La résolution de la Chambre du 22 Janvier 1881 invite le Gouvernement à poursuivre le remboursement. On ne trouva pas la juridiction compétente. Il y a cependant une juridiction de droit commun : c'est le tribunal civil de première instance.

S E C O N D E P A R T I E

L E S R E C E T T E S .

Chapitre I

L E S R E C E T T E S D I V E R S E S D E L ' E T A T .

Il y a deux grandes catégories de recettes : les recettes que l'Etat perçoit à titre définitif, et d'autre part les recettes qu'il réalise, sauf à restituer, c'est-à-dire l'emprunt. Vont être étudiées d'abord les recettes différentes, recettes autres que l'emprunt.

Toute recette

doit être autorisée par la loi.

Toute recette doit être autorisée par une loi.

Rappelons, en le précisant, ce principe que toute recette, quelle qu'elle soit, doit être autorisée par la loi. Il ne s'agit pas seulement d'un impôt, il s'agit de toute recette quelle qu'elle soit. L'Etat ne peut pas toucher le prix d'une boîte d'allumettes ou d'un paquet de tabac, s'il n'en a pas reçu par la loi une autorisation, qui n'est valable que pour une seule année. Y a-t-il donc chaque année une grande discussion sur l'ensemble des recettes ? Non; il y a chaque année un article de la loi de finances, qui autorise les recettes qui sont prévues dans un état annexé à la loi de finances : "Art .2 de la loi du 31 décembre 1938 : Continuera d'être faite pour l'exercice 1938, conformément aux lois existantes, la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état B annexé à la présente loi".

Par conséquent, une recette quelconque, si elle était oubliée dans l'état B ne pourrait pas être réalisée. Cette manière de fraude est assez curieuse, puisque en somme il n'y a pas de discussion de l'état B ; la Chambre ne vote pas l'état B. Cet état B n'est pas renouvelé chaque année; on laisse les anciennes recettes et on ajoute les nouvelles.

Voici même dans l'état B, pour cette année 1939, § 3, N° I : Revenus et produits autorisés : péages sur les ponts, loi du 14 Floréal an X ". Or il n'y a plus de ponts à péages, mais en cas qu'on rétablisse les ponts à péages, l'administration prévoyante maintient cet article.

On voit ensuite : " Bacs et passages d'eau, loi du 6 Frimaire An VII".

Classement des
recettes auto-
risées.

Le budget classe les recettes autorisées sous 5 paragraphes. Ces 5 paragraphes contiennent, dans le Rapport général, 54 pages d'une très fine impression, et il y a 365 recettes autorisées. Il faut tout de même indiquer ces chiffres, afin que l'on voie que l'on ne peut faire qu'une étude extrêmement sommaire de la législation financière, parce que la seule énumération de ces 365 recettes autorisées supposerait l'ensemble d'un cours.

Le budget classe donc les recettes autorisées sous 5 paragraphes : § 1 - Impôts et revenus. Nous nous proposons d'en faire une étude approfondie . § 2 : Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat . - § 3 - Produits et revenus du domaine de l'Etat - § 4 - Recettes d'ordre avec deux catégories : 1° - Recettes en atténuation des dépenses, et 2° - recettes d'ordre proprement dites. § 5 - Produits divers du budget.

Par conséquent, la grosse étude que nous allons faire, c'est l'étude de l'impôt, mais il faut savoir tout de même qu'il y a d'autres ressources que celles de l'impôt.

Les produits
des monopoles

Produits des monopoles - Les monopoles donnent des résultats considérables, qui sont notamment mentionnés dans la réponse qui a été faite le 2 Juillet 1936 à M. Joseph Rossé, député.

Ici, ouvrons une parenthèse. Comme on va l'indiquer dans la suite, une des caractéristiques de notre législation fiscale, c'est son extrême complication. Nous avons 365 recettes. Il y a bien 200 impôts, des impôts qui changent perpétuellement, de sorte que, pour un contribuable savoir ce qu'il doit est d'abord une oeuvre extrêmement difficile.

Il y a un moyen très simple d'avoir la position officielle de l'administration sur une question fiscale, c'est la question écrite, dont le Professeur a parlé au cours de Droit Constitutionnel : un député écrit sommairement sa question, la remet au bureau de la Chambre et le ministre doit répondre dans les huit jours par réponse au Journal Officiel. De sorte que les réponses au Journal Officiel, qui sont quotidiennes sur les

questions fiscales, nous donnent la position de l'administration sur des difficultés d'interprétation.

Le monopole des allumettes a donné en 1935, 254.971.926 frs en produit brut, et en produit net : 185.308.879 frs.

Le rôle fiscal
du tabac.

Le monopole des tabacs, institué en 1810 par Napoléon, ne donnait sous le Premier Empire que 80 millions. En 1926, il a donné 3 milliards, en 1937, 4 milliards un quart. Il faut naturellement tenir compte, en regardant ce tableau séduisant, de ce fait que les francs en 1810, de 1926 et de 1937 n'ont pas la même valeur. Mais il indique néanmoins que le zèle des fumeurs à remplir les caisses de l'Etat va toujours en augmentant.

On a calculé que le monde dépense en tabac environ 600 milliards par an, deux fois le revenu total de la France, le décuple de notre budget ordinaire. Les Etats-Unis ont 898.000 hectares plantés en tabac, les Indes 556.000 hectares.

L'Angleterre achète 110 tonnes de tabac chaque année. Les Anglais dépensent annuellement 36 milliards en tabac. C'est depuis la guerre de Crimée que le tabac, ayant été distribué aux troupes, on a vu son usage se généraliser.

Le tabac joue donc un rôle fiscal de premier plan. C'est surtout évident en Egypte.

Le tabac est, en Egypte, le régulateur du budget : " Jusqu'à un certain point, le tabac a joué dans les finances égyptiennes le rôle que joue l'income tax dans les finances britanniques. En Grande-Bretagne, un chancelier de l'Echiquier, qui se trouve en présence d'un grave déficit, arrive à joindre les deux bouts en ajoutant un penny ou, le cas échéant, un shilling à l'Income Tax. En Egypte, un dollar de plus par kilogramme de tabac constitue le meilleur moyen de faire face aux augmentations de dépenses ". (J.J. Craig, Les finances publiques de l'Egypte, Egypte contemporaine, janvier 1930); Le tabac égyptien est à 800% de sa valeur marchande ".

Le monopole des tabacs a donné en 1930 - c'est une des plus grosses années, - en produit brut : 4.546.480.372 francs et en produit net : 3.609.998.028 francs. En 1935, le produit net : 3.347.749.891 frs, mettons 3 milliards 1/2 de produit net. C'est une somme considérable, même sur un budget de 50 milliards.

Ajoutons tout de suite que le produit de ces monopoles est affecté à la Caisse de gestion des bons de la Défense Nationale et d'amortissement de la dette publique.

Ici se pose une question doctrinale, une

Il ne faut pas exagérer l'excellence des monopoles.

question de doctrine financière et fiscale, sur laquelle nous aurons à revenir dans la suite. On dit, dans certains secteurs de l'opinion publique : Voyez les résultats admirables des monopoles, et par conséquent de la gestion par l'Etat : un monopole géré par l'Etat donne 3 milliards 1/2 de recettes annuelles, de recettes nettes.

C'est un point qu'il faut étudier de près, parce qu'on peut se demander si, en supprimant le monopole et en établissant une contribution directe, un impôt sur le tabac, on n'arriverait pas à des résultats au moins aussi avantageux, comme cela existe en Angleterre, en Belgique, en Egypte. Dans tous les cas, il ne faut pas généraliser l'excellence des monopoles, notamment en ce qui concerne les monopoles des assurances. Si les assurances ne sont pas encore monopolisées, c'est qu'il y a sur les assurances des impôts tellement formidables qu'on se demande comment le monopole arriverait à produire des résultats équivalents.

Lorsque les compagnies d'assurances présentent leurs primes, elles tiennent à l'instruction du client : " Il y a tant pour l'impôt, il y a tant pour la compagnie". De sorte que l'Etat, qui n'est pas assureur, gagne beaucoup plus que s'il était lui-même assureur et s'il avait la moindre responsabilité.

Certains marchands d'essence ont voulu imiter les compagnies d'assurance. Ils avaient affiché auprès de leurs pompes : " Tant pour l'impôt, tant pour le marchand d'essence". Ils se sont vus contraints d'enlever ces affiches, qui constituaient, en somme, ce délit assez indéterminé d'atteinte au crédit public.

Nous avons ensuite les produits et revenus du domaine de l'Etat. § 1er - Produits du domaine autre que le domaine forestier. Produits de toute nature du domaine public, fluvial, maritime et terrestre. Par exemple, dans le domaine fluvial l'Etat afferme la pêche au filet, la pêche à l'épervier. Dans les fleuves, on peut pêcher à la ligne, mais on n'a pas le droit de pêcher à l'épervier. Celui qui veut pêcher à l'épervier en afferme le droit, c'est un revenu de l'Etat : revenus et produits de toute nature des biens de l'Etat.

On coupe un arbre sur une route, on le vend : après 18 démarches on est autorisé à vendre un arbre, qui vaut 12 francs, et quand on arrive pour le vendre, l'arbre a été volé.

Produits des aliénations d'objets mobiliers et d'immeubles : successions en déshérence Un individu meurt sans héritier, l'Etat s'empare de sa succession. Confiscations pour intelligence avec l'ennemi. Droit de touage. Péages sur les ponts. Pêche franc bord.....

Les produits et revenus du domaine de l'Etat.
Produits du domaine, autres que le domaine forestier.

Utilisation de l'énergie hydraulique... Produits et revenus du domaine de l'Etat; participation de l'Etat aux bénéfices des concessions de mines.

Produits du
domaine fores-
tier.

2°- Produits du domaine forestier. Produits des eaux et forêts. Les forêts domaniales. Domaine royal antérieur à 1668. Anciens domaines souverains réunis postérieurement à 1669. Bois ecclésiastiques réunis à ceux de l'Etat par les lois du 2 Novembre 1789. Taxation des dunes sur le littoral maritime. Rasement de montagnes... Acquisitions diverses à titre de crédits inscrits, etc. etc.

Les recettes
d'ordre.

Les recettes d'ordre (dont il est parlé plus haut) sont des recettes qui figurent au budget de l'Etat en vertu de la règle de l'universalité mais qui n'entrent jamais dans la caisse du trésor étant immédiatement dépensées sur place en vue de dépenses déterminées effectuées en général par celui qui opère la recette. Le cas typique est celui de la pension des pensionnaires dans les lycées. L'économiste perçoit le prix de la pension et s'en sert pour l'entretien des pensionnaires. Il y a beaucoup de désordre dans les recettes d'ordre !

Produits divers
du budget

Produits divers du budget - Enfin on rejette dans un dernier paragraphe, le paragraphe 5, tout ce qui n'a pu être classé dans les paragraphes précédents. Il en résulte un assortiment assez hétéroclite. On y trouve notamment, au titre du ministère de la guerre, les produits des prises sur l'ennemi (Instruction du 2 Mars 1928). Ce n'est pas évidemment sur ces recettes que l'on compte pour combler le déficit.

La Loterie en
France.

On y trouve le produit de la Loterie Nationale. C'est une très vieille institution, qui a été introduite en France en 1533, par François Ier, préoccupé surtout d'éviter l'évasion à l'étranger et notamment à Gênes des souscriptions des joueurs. L'Ancien Régime s'est servi de la Loterie à intervalles irréguliers. Toutes les Loteries ont été supprimées par la Convention du 18 Brumaire de l'An II, "parce qu'elles étaient un fléau inventé par le despotisme pour faire taire le peuple sur sa misère et le leurant d'une espérance qui aggravait sa calamité". On continua, bien entendu, à jouer, mais sous le manteau, et à s'intéresser aux loteries étrangères, bien qu'elles eussent été également prohibées.

Mais, les fonds venant à manquer, la Convention organisa, par décret du 29 Germinal an III, des "loteries internationales de maisons, meubles et effets".

Elle voulait se débarrasser par ce moyen, des biens nationaux situés dans les villes. Les billets étaient

de 50 et de 100 livres.

Le Directoire rétablit la Loterie en France en prenant pour modèle la loterie italienne à 90 numéros, mais à deux classes seulement (simple et déterminée).

Par la loi du 9 Vendémiaire an IX, il fut institué trois tirages par mois; on installa des roues à Paris, Lyon, Bordeaux, Strasbourg et Bruxelles. Une sixième roue fut créée à Hambourg, lorsque cette ville devint, sous le Premier-Empire, le chef-lieu du département des Bouches-de-l'Elbe.

La loterie nationale continua de fonctionner sous la Restauration et les premières années de la Monarchie de Juillet. Elle fut supprimée par une loi du 21 Mai 1836, sous prétexte d'immoralité. Près d'un siècle plus tard, l'Etat l'a rétablie : on sait qu'elle a trouvé la faveur du public.

Un décret-loi avait supprimé la loterie nationale pour des motifs analogues à ceux de la Convention. Un nouveau décret-loi du 22 Avril 1939 vient de la rétablir.

Sommes que fait rentrer l'agence judiciaire du Trésor.

Parmi les produits divers du budget se trouvent les sommes que fait rentrer l'agence judiciaire du Trésor. Cette agence ne fait pas rentrer les dettes d'impôt.

Mais elle fait rentrer les obligations les plus diverses (comptables ayant détourné, recettes en debets, intérêts et frais des avances à l'industrie ou aux victimes des sinistres, etc...) classées par elle sous cinquante deux sections, le tout représentant 4 alinéas au budget.

Les restitutions anonymes

Parmi les produits divers du budget, nous pouvons signaler les restitutions anonymes. Le Trésor reçoit des sommes de gens qui disent : "J'ai causé autrefois un dommage à l'Etat, je répare". Ce n'est pas illusoire, il y a des gens qui rendent. Il y a d'ailleurs quelque chose d'assez curieux, c'est la crise de la conscience : les restitutions anonymes, aux recettes, vont en diminuant. Voici, par exemple, en 1923 : 2.957.495 frs 79 centimes, par conséquent les restituants avaient compté au plus juste, puisqu'ils ont rendu des centimes. Année 1924 : 1.751.057 frs 52 centimes. En 1928 : 1.527.292 frs 71 centimes. Nous trouvons : année 1935 : 127.193 frs 67 centimes, et année 1936 : 179.955 frs 38 centimes. Par conséquent cette recette pittoresque va en diminuant. On se demande pourquoi : Y a-t-il moins de fraudes? Y a-t-il moins de conscience?

Rappelons une restitution, qui n'était pas anonyme, qui a été marquante dans l'histoire.

" Monsieur Gendre", Wilson, député de Loches, gendre de Jules Grévy, président de la République, le premier gendre de France, avait ouvert au Palais de l'Elysée un comptoir de décorations; il vendait la légion d'honneur au mètre.

En ce temps lointain (1881) les députés payaient les timbres de leurs lettres. Wilson se servait du petit cachet rouge du Président de la République.

C'est dans ces conditions que, poursuivi pour trafic de décorations, il écrivit, le 31 Octobre 1887, la lettre suivante au ministre des finances : " Puisqu'on me conteste avec tant de persistance et d'acrimonie le droit que je crois avoir eu de laisser mes secrétaires user de la griffe de la présidence pour des correspondances relatives le plus souvent à des demandes de secours, de dons, d'emplois, d'avancement et autres analogues, j'ai l'honneur de vous envoyer une somme de 40.000 frs très supérieure au montant des affranchissements de ma correspondance de toutes sortes pendant mon séjour à l'Elysée". Voilà une recette, qui peut être justement qualifiée d'extraordinaire.

On lit au Journal Officiel du 15 Octobre 1938 :
Restitutions anonymes au Trésor.

Relevé complémentaire des versements effectués en Juillet 1938.

Il a été versé à titre de " restitution au Trésor" les sommes suivantes :

1.500 frs, versés dans le département de la Somme, récépissé N° 32.786, en date du 20 Juillet 1938 ;

200 frs, versés dans le département de la Gironde, récépissé n° 37.729, en date du 13 Juillet 1938;

dont il a été fait recette aux produits divers du budget.

Relevé complémentaire des versements effectués en Août 1938.

Il a été versé à titre de " restitution au Trésor " :

2.500 frs versés dans le département de la Somme, récépissé n° 33.146, en date du 18 Août 1938 dont il a été fait recette aux produits divers du budget.

Versements de Septembre 1938.

Il a été versé, à titre de " restitution au Trésor " :

2.860 frs, versés dans le département du Maine-et-Loire, récépissé n° 34.933, en date du

12 septembre 1938;

3.000 frs versés dans le département de la Seine-Inférieure, récépissé n° 37240, en date du 27 septembre 1938;

200 frs, versés dans le département de la Somme, récépissé n° 33.314, en date du 2 septembre 1938;

1.589 frs.60, versés à la caisse centrale du Trésor Public :

1°- Récépissé n° 103.827, de 60 frs en date du 8 septembre 1938 -

2°- Récépissé n° 104.751, de 1529 fr.60 en date du 12 septembre 1938, dont il a été fait recette aux produits divers du budget.

Les dons et legs en faveur des oeuvres d'assistance.

Les dons et legs en faveur des oeuvres d'assistance.

La valeur des dons et legs faits pendant l'année 1937, en faveur des départements et des communes des oeuvres d'assistance et d'instruction, des collections publiques, des mutilés de guerre, des offices publics d'habitations à bon marché et des établissements scientifiques a atteint 145 millions 643.264 francs pour 140 dons et 946 legs.

Le montant des libéralités a été, l'an dernier, supérieur à celui des trois années précédentes, mais inférieur à celui de l'année antérieure.

En effet, on avait enregistré, en 1936, 126 dons et 1.073 legs d'une valeur totale de 126.307.566 francs.

En 1935, on avait enregistré 140 dons et 946 legs d'une valeur totale de 113.389.670 francs;

En 1934, 113 dons et 1.189 legs d'une valeur totale de 99.792.648 francs.

Mais en 1933, on avait compté 107 dons et 918 legs d'une valeur de 251.544.925 francs.

Dans le total des libéralités aux établissements publics de tout ordre, effectués du 1er Janvier au 31 Décembre 1937, les meubles représentent 124 millions 085.113 francs et les immeubles 21 millions 558.181 frs.

Les bénéficiaires en 1937 des 1.086 dons et legs réunis en meubles ou immeubles se répartissent ainsi (en milliers de francs, nombres arrondis) : dons et legs (réunis)

Bénéficiaires	Nombre	meubles	Immeubles	ensemble
1°- Dons et legs exempts de droits :				
Départements	29	886	1.699	2.585
Communes.....	338	13852	4.359	18.211
Etablissements publics hospitaliers	218	42682	4.285	46.968

Bénéficiaires	Nombre	Meubles	Immeubles	Ensemble
Report.....	585	57.420	10.343	67.764
Bureaux de bienfaisance	<u>124</u>	<u>4.134</u>	<u>948</u>	<u>5.081</u>
Totaux.....	709	61.554	11.291	72.845

2°- Dons et legs soumis à la taxe de 10.80 %

	Nombre	Meubles	Immeubles	Ensemble
Etablissements publics charitables.....	243	56.799	8.325	65.124
Sociétés de secours mutuels, associations d'étudiants, etc...	98	3.677	1.620	5.297
Sociétés d'instruction et d'éducation popu- laires.....	9	163	"	163
Mutilés de guerre.....	14	146	182	328
Habitat. à bon marché, ..	"	"	"	"
Etabliss. scientifiques	<u>13</u>	<u>1.746</u>	<u>140</u>	<u>1.886</u>
Totaux...	377	62.531	10.267	72.798

On remarquera qu'en 1937 l'Etat n'a reçu aucun don, pas plus qu'en 1936, alors qu'en 1935, il avait reçu un don de 5.785.000 francs, dont 300.000 frs en immeubles, le reste en meubles,

Ce sont les communes qui, en 1937 ont reçu le plus grand nombre de dons et legs: 338 pour une valeur de 18.210.971 francs. Mais si les établissements publics charitables n'ont reçu que 243 dons et legs, le montant s'en est élevé à 65.123.635 frs.

Les droits perçus sur les diverses libéralités non exemptes de droits effectuées en 1937 se sont montés à 1.292.291 francs (contre 4.181.528 francs en 1936 ; 3.920.033 en 1934; 2.308.602 francs en 1933), dont 196.236 francs pour les dons et 1 million 96.060 pour les legs.

Rappelons que la loi du 16 Avril 1930 a dispensé de tout droit de mutation les dons et legs en faveur de l'Etat, des départements, communes, établissements publics hospitaliers et bureaux de bienfaisance, les dons et legs aux autres établissements publics restant

passibles du droit de 9% en principal (10.80% décimes compris).

Il faut bien mentionner les dons et legs parmi les recettes de l'Etat, en constatant tout de même qu'en 1936 et en 1937, l'Etat n'a reçu aucune libéralité.

Parmi les recettes de l'Etat, il faut évidemment compter les libéralités.

Il est enfin une recette prévue au budget par un alinéa général ainsi rédigé : " Recettes accidentelles à différents titres ". On peut faire entrer sous une définition aussi générale les bénéfices que l'Etat retire de la dévaluation. On peut aussi y faire entrer les dons, que l'Etat reçoit, notamment ceux qui sont envoyés par de braves gens au ministère des finances pour contribuer à la défense nationale. Ces dons sont d'ailleurs retransmis par lui à la Caisse autonome de la défense nationale (10 francs, 100 francs... V. journaux du dimanche 30 Avril).

Les recettes autres que l'impôt tiennent une grande place dans le budget, puisque l'impôt permet environ de faire face à la moitié des dépenses. Mais l'étude de ces recettes dépasse le cadre de ce cours.

Notons que les dépenses de l'Ancien Régime étaient principalement couvertes par le produit du domaine, accessoirement seulement par les impôts.

Chapitre Ier

DEFINITION DE L'IMPOT .

Qu'est-ce que l'impôt ?

Qu'est-ce que l'impôt ? C'est la somme d'argent que l'Etat exige, par la contrainte, des particuliers, afin de pouvoir faire face à une dépense et sans qu'il fournisse immédiatement, dans la même opération, la contre-partie de ce versement.

Les éléments de cette définition.

Sauf à y revenir dans la suite, donnons quelques explications sur les éléments de cette définition.

L'impôt est une somme d'argent.

L'impôt est la somme d'argent... Si en effet l'Etat exige autre chose qu'une somme d'argent, ce n'est plus un impôt, c'est une réquisition, s'il s'agit de meubles, et il n'y a à l'heure actuelle de réquisition que pour les besoins de l'armée; c'est l'expropriation, s'il s'agit d'immeubles. Il n'y a pas, par conséquent, d'impôts en nature. Il y a eu, il y a quelques années, des manifestations de gens, qui sont allés chez le percepteur en amenant avec eux une charrette contenant le blé qu'ils ne pouvaient pas vendre, ou

des barriques contenant le vin qu'ils ne pouvaient pas écouler, et disant au percepteur : " Voilà tout ce que nous pouvons vous donner " ! Il y a eu, en sens inverse, aux heures les plus difficiles de la Révolution, l'exigence, de la part de l'Etat d'être payé en blé; c'était un expédient pour parer à la dépréciation des assignats. Hors le temps de crise aiguë, l'impôt est en argent.

L'impôt est exigé par la contrainte.

" Que l'Etat exige par la contrainte ". S'il n'y a pas contrainte, il n'y a pas impôt, il y a don (les dons sont permis), il y a une contribution volontaire.

L'impôt est exigé des particuliers.

" des particuliers ". Il y a certains auteurs, maintenant, qui disent que l'impôt est dû par toute personne qui appartient à une collectivité politique, que le fait d'appartenir à une collectivité politique entraîne nécessairement l'impôt. L'expression de particuliers est meilleure, parce que les étrangers qui résident dans un pays sont tout de même soumis aux lois fiscales de ce pays, notamment les étrangers, qui résident en France sont astreints à l'impôt sur le revenu, qui est taxé soit d'après leur déclaration, soit d'après leur loyer.

L'Etat ne fournit pas immédiatement la contre-partie.

" et sans qu'il fournisse immédiatement la contre-partie de ce versement ". Si l'Etat fournit la contre-partie du versement, nous nous trouvons non plus en présence d'un impôt, mais d'une taxe. La taxe représente le service rendu par l'Etat. Par exemple, l'Etat vous rend justice, il vous fait payer immédiatement ce service par les frais de justice, qui sont une taxe. Vous passez un examen, l'Etat vous fait payer une taxe, puisqu'il vous promet un diplôme. Vous présentez un acte à l'enregistrement, l'Etat inscrit l'acte sur ses registres et lui donne ainsi date certaine, mais ici en réalité, l'enregistrement fait payer tellement cher que le service rendu est hors de toute proportion avec la somme que l'Etat exige. Par exemple, voilà une vente d'immeuble : on vous fait payer 1° - la taxe sur la première mutation depuis 1937, 2° - la taxe des mutations d'immeuble, de sorte que, par exemple, pour une vente d'immeuble d'un ordre de 150.000 Frs, vous avez à payer 18.000 frs, 18.000 frs pour payer la date certaine, c'est un peu cher, mais enfin il y a taxe.

La taxe. Types de taxes.

Le type le plus parfait de la taxe, c'est le péage. Pour passer sur ce pont, je dois payer 25 centimes. C'est d'autant plus le type de la taxe que je ne suis pas absolument obligé de passer sur ce pont.

Un autre type de la taxe, c'est celle par laquelle les plaideurs rémunèrent le service de justice.

Autrefois, le produit de la taxe allait directement au fonctionnaire (système des épices). Aujourd'hui, il va à l'Etat qui assure lui-même le traitement aux fonctionnaires, et c'est là ce que l'on appelle la gratuité. La Constituante a proclamé : "La justice est gratuite". Cet axiome signifie seulement que le plaideur ne paie pas le juge, il paie l'avoué. Le plaideur se plaint aujourd'hui des frais écrasants, qui le forcent souvent à renoncer à des créances cependant certaines. Il aimerait mieux payer 5 francs au juge que 50 francs à l'Etat.

Signalons enfin, sauf à y revenir : 1°- pour les taxes l'Etat ne jouit pas toujours du privilège des contributions directes ou indirectes, quoiqu'il y ait contestation. Et 2°- la démocratie est hostile au système des taxes. La démocratie veut la gratuité, et la gratuité c'est l'art de faire payer les services par ceux qui n'en profitent pas. Par exemple, en matière d'enseignement, il y a tendance à supprimer les taxes d'enseignement pour les basses classes, l'externat est gratuit et les parents les plus riches n'ont pas le droit de payer. Ce sont les contribuables qui paieront l'éducation des enfants des autres.

Pour en finir avec la taxe (somme exigée par l'Etat en contre prestation immédiate d'un service rendu) disons qu'il faut la distinguer de la rémunération des services industriels et commerciaux de l'Etat : prix du transport des correspondances, prix du voyage en chemin de fer, prix d'un vase de Sèvres, d'un paquet de tabac, d'un tapis des Gobelins.

Cette définition de l'impôt n'a pas d'autre prétention que d'être fiscale, positive et pratique, indiquant les éléments positifs de l'impôt. Mais il faut savoir qu'on a voulu tenter d'autres définitions, qui prétendent atteindre la légitimité de l'impôt. Il faut les connaître, d'abord, parce qu'elles sont classiques, parce que, en suite de ces prétendues définitions fiscales découlent des conséquences législatives et doctrinales importantes.

Par exemple, on dit : l'impôt est une prime d'assurance. Mais si j'ai un hectare je paierai 1 sou, si j'ai 2 hectares, je paierai 2 sous, etc... et par conséquent pas de progression dans les primes d'assurances. Par conséquent, on voit tout de suite l'intérêt lointain et les intentions des définitions dont nous allons parler.

Première conception : l'impôt serait la rémunération des services rendus par l'Etat. C'est notamment ce que dit Proudhon : "L'impôt est un échange, dans lequel l'Etat donne des services et le contribuable

Les autres définitions de l'impôt.

L'impôt rémunération des services rendus par l'Etat.

donne des écus ".

Leroy-Beaulieu : "L'impôt tend à faire payer à chacun des particuliers le juste prix des services qu'il reçoit". Par conséquent, il va y avoir une conséquence : juste prix des services qu'il reçoit ; vous avez beau être riche, vous ne recevez pas plus de services qu'un autre.

Mirabeau : " L'impôt est le prix des avantages que la société procure aux citoyens".

Il ne peut
exister d'équi-
valence entre
l'impôt et les
services reçus.

On voit quelle est la conséquence visée par ces définitions. Elles supposent qu'il doit y avoir une proportion entre l'impôt que l'on paie à l'Etat et les services que l'on reçoit de lui. Or l'équivalence n'existe pas et ne peut pas exister.

1° - Qu'est-ce qui coûte le plus cher à l'Etat ? ce sont les pauvres. Ce sont les pauvres qui peuplent les hospices, les hôpitaux, qui reçoivent l'assistance à ses divers degrés des bureaux de bienfaisance, assistance aux vieillards infirmes et incurables, assistance aux enfants, assistance au chômage, etc... Or précisément, par leur pauvreté, ils sont exonérés des impôts.

2° - Il s'agit de protection: les riches ne coûtent pas plus cher à protéger que les pauvres. Proudhon, qui avait donné la définition, en marquait lui-même la faiblesse en écrivant: "Est-ce que la vie et la liberté du riche coûtent plus cher à défendre que celles du pauvre? Est-ce que l'ordre est plus menacé par les bourgeois que par l'artisan ou le compagnon? La police a plus à faire avec quelques centaines d'hommes sans travail qu'avec 20.000 gros électeurs. Il écrivait sous le régime censitaire, où seuls votaient les gens qui payaient 200 francs d'impôt. " Est-ce enfin que le gros rentier jouit plus que le pauvre des fêtes nationales, de la propreté des rues, de la beauté des monuments ? Mais quand le riche veut se réjouir, il fuit les mâts de Cocagne..."

Et aussi lorsqu'il s'agit de payer les arrérages de la dette publique, quels sont les services que nous recevons ? Cependant, il faut bien que nous payions. C'est évidemment le résultat d'anciens services. Peut-être aussi, est-ce le résultat de fautes, de guerres, qu'on aurait pu éviter, etc. etc..

Enfin, la théorie du service rendu aboutirait au régime des taxes. Si on estime que l'impôt est la rémunération d'un service, l'Etat rendant un service particulier. Et au contraire, la tendance actuelle est à la disparition des taxes, pour que la taxe soit remplacée par l'impôt qui tombe dans la caisse publique pour payer l'ensemble des dépenses.

L'impôt-prime
d'assurance.

2°- Seconde conception très voisine de la première : l'impôt prime d'assurance. C'est une conception très ancienne. Bodin, le vieux jurisconsulte, écrivait : " L'impôt est le prix nécessaire de la protection accordée aux particuliers par le souverain. C'est la portion que chaque citoyen donne de ses biens pour avoir la sûreté de l'autre et en jouir agréablement".

C'est aussi la définition de Montesquieu.

" C'est une avance pour obtenir la protection de l'administration", disait Reynal.

Enfin, Emile de Girardin employait, lui, l'expression indiquée : " L'impôt est une prime d'assurance payée par tous les membres d'une société appelée nation, à l'effet de s'assurer la pleine jouissance de leurs droits, la protection de leurs intérêts et le plein exercice de leurs facultés".

Cette définition est fausse; la conception de prime d'assurance est fausse, car l'Etat protège, mais il n'indemnise pas. Si l'Etat m'a laissé dépouiller par un voleur, il ne me rend pas ce que le voleur m'a volé. Par conséquent, il n'y a pas de prime d'assurance, puisque je suis obligé d'aller à une compagnie d'assurance m'assurer contre le vol. L'Etat laisse incendier ma moisson, ma meule de foin, ma meule de paille, mon blé, mais il ne rebâtit pas ma maison, il ne me remplace pas ma paille, mon blé, mon grain. L'Etat me laisse assassiner, il n'indemnise pas ma famille. Par conséquent, il n'y a pas prime d'assurance.

Remarquez surtout les tendances, les intentions de ces définitions. On construit la définition, non par l'observation des faits, mais en vue des conséquences à faire sortir de la définition. 1°- C'est la tendance à la proportionnalité, contre l'idée démocratique de la progressivité de l'impôt, et 2°- c'est une notion essentielle, la conception de l'impôt, prime d'assurance s'applique à une conception absolument périmée du rôle de l'Etat, la conception de l'impôt prime d'assurance est en relation avec la conception de l'Etat exclusivement gendarme et justicier, l'Etat faisant régner l'ordre, protégeant la sécurité des personnes et la sécurité des biens.

Or l'Etat, dans les conceptions modernes sur lesquelles il est impossible de revenir en arrière, fait beaucoup d'autres choses que d'assurer la sécurité, c'est la conception sociale de l'Etat, avec laquelle ces conceptions périmées de l'impôt ne peuvent avoir aucune relation raisonnable.

Chapitre II

CARACTÈRES PRINCIPAUX DE LA LÉGISLATION

FISCALE FRANÇAISE .

Trop de lois
fiscales.

1°- Trop de lois . Il faut retenir ce trait, parce qu'il met en lumière l'extrême difficulté d'un exposé d'ensemble du système financier français. Depuis 1919, plus de quarante grandes lois organiques sont intervenues, sans parler des modifications de détail, sans parler aussi des innombrables décrets-lois (le 8% Daladier, le 2% Paul Reynaud, la taxe d'armement, etc.etc.).

Mal rédigées
trop compliquées

2°- Trop de lois rédigées suivant les plus détestables méthodes, qui déshonorent la législation actuelle. Personne ne s'y reconnaît, ni les consommateurs, ni les assujettis, ni l'administration, chargée d'appliquer ces textes. Gros abus de la méthode des références : au lieu de dire ce que l'on a à dire, on se réfère à un texte antérieur; ce texte antérieur, on ne l'a pas sous la main, on ne le connaît pas, il est difficile de le chercher. Les textes qui renseignent les citoyens sur leurs obligations sont des sortes de rébus.

Rédaction obscure, rédaction hermétique, et surtout nombre formidable d'erreurs, de lapsus, qui sont corrigés ultérieurement. Pour le seul Code de l'Enregistrement, 16 colonnes d'errata au Journal officiel. Or quelle est la valeur juridique de l'erratum ? C'est une question extrêmement difficile. La Cour de cassation admet l'erratum, s'il s'agit d'une erreur purement matérielle, mais avec le système pratique de l'errata, on corrige intentionnellement et consciemment une législation déjà existante. Il y a un journal financier, qui a une rubrique : " les errata"; il publie au jour le jour les errata, qui paraissent au Journal Officiel. C'est une méthode véritablement désastreuse.

Les codes
fiscaux.

Ces lois mal rédigées, trop abondantes, sont véritablement trop compliquées. La loi du 31 Juillet 1925 comptait 323 articles. Mais le plus grave, ce sont les codes fiscaux, qui comprennent des articles en nombre plus grand que le code civil, 9 décrets en date des 21, 26, 27 et 28 décembre 1934, ont codifié cette cohue de nos lois fiscales. C'est l'œuvre de M. Germain-Martin, il faut lui en être reconnaissant.

3.590 articles précisent nos obligations fiscales envers l'Etat. 3.590 articles par conséquent 1.300 et quelques de plus que le code civil.

Ceci n'est rien. On peut imaginer que nous prenons ce code et que nous lisons ces 3.590 articles en nous disant : " Je vais savoir ce que je dois, je n'ai qu'à lire ces 3.590 articles. Après tout, il n'y a que 875 pages in-octavo". Mais, dès le lendemain : modification. Du 1^{er} janvier 1935 à décembre 1937, 933 articles de ces codes ont été remaniés, modifiés, aggravés, etc... Il semble qu'on le fasse à plaisir. Le contribuable, qui veut vérifier le calcul de ses impôts, se livre à un travail tout à fait ardu et inutile, attendu qu'il est sûr de se tromper.

Nous avons des contributions, qui sont établies par l'application d'un coefficient, avec 5,6,7 décimales etc..

Durée de la
prescription
variable sui-
vant les impôts

Ajoutez qu'il n'y a aucune règle commune aux divers impôts. Nous avons, par exemple, la prescription. De combien est la prescription en matière d'impôts. Elle est de six mois pour certains, d'un an pour d'autres, de 2 ans pour un 3^{ème}, de 5 ans pour d'autres, de 30 ans pour la masse. Alors comment peut-on dire : la prescription est de tant ? Elle est de six mois à 30 ans, avec des échelles.

Variété des
juridictions
compétentes.

Quelle est la juridiction compétente en matière fiscale ? La réponse est complexe. Pour les impôts directs, les réclamations contentieuses sont portées devant le conseil interdépartemental de préfecture avec appel au Conseil d'Etat. Pour les droits de douane, la compétence appartient au juge de paix. Pour les impôts indirects, en principe, c'est le Tribunal ordinaire de première instance, avec appel devant la Cour d'appel, et pourvoi devant la Cour de Cassation. On devine que ces garanties peuvent prolonger le procès. Une réclamation en matière d'enregistrement, tranchée par un jugement du 23 Mai 1910, n'a reçu sa solution définitive devant la Cour de Cassation que le 23 Février 1929, donc 19 ans après le jugement et plus de 20 ans après la naissance de la difficulté.

Nombre exces-
sif des impôts

Il y a un trop grand nombre d'impôts. Combien ? On n'en sait rien. L'Etat C (car la loi de finances est assortie d'une série d'états; il y a l'Etat B, qui contient les recettes autorisées), l'Etat C avec le produit de l'impôt inscrit au budget n'énumère que 68 recettes d'impôts (Rapport général de M. Jammy-Schmidt pour 1938, P. 265). Mais parmi ces numéros, de 1 à 68, il y a plusieurs numéros, qui supposent une globalité d'impôts, un ensemble; par exemple, sous le N° 1 :

"Récouvrement à opérer au titre des impôts cédulaires : de l'impôt général sur le revenu, des contributions directes et des taxes assimilées"; par conséquent, nous n'avons ici qu'un seul numéro, pour toute une série d'impôts : fonciers, bâti, non bâti, impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, impôt sur les salaires, impôt sur les professions non commerciales, etc. etc.

Quant à l'état B, qui prévoit la perception des impôts sans indiquer ce qu'ils produiront, il contient 160 articles, mais non numérotés, et il y a plusieurs de ces paragraphes qui englobent toute une série d'impôts.

De sorte que nous pouvons dire qu'il y a au moins 200 impôts, avec des tarifs d'ailleurs variables. On crée tout le temps de nouveaux impôts, on en supprime très peu. On peut citer l'impôt des portes et fenêtres, qui est mort et bien mort depuis 1925. On cite aussi la taxe sur les opérations de change, mais nous la voyons renaître perpétuellement à chaque dévaluation.

La critique que nous faisons est reconnue juste par tout le monde; notamment dans l'exposé des motifs du décret du 2 Mai 1938, M. Daladier disait, à propos de ces 2%, qui s'ajoutent à chaque taux d'impôt : Une telle formule a le mérite de la simplicité. Sans doute semble-t-elle cristalliser un régime fiscal, dont la complication n'échappe à personne.

M. Daladier continue : L'important, pour le moment, c'est d'avoir de l'argent. Il ne le dit pas tout à fait avec cette brusquerie, on arrondit les choses, mais enfin il s'agit de dégager des ressources suffisamment importantes pour couvrir, d'une part, les dépenses du budget ordinaire, et d'autre part, des dépenses nouvelles. Par conséquent, il faut l'argent sur l'heure, alors on n'a pas le temps de perfectionner. Quand aura-t-on le temps de perfectionner ? Ne nous faisons pas trop d'illusions.

On reproche beaucoup à la monarchie à son déclin, à la monarchie avant 1789, d'avoir multiplié à l'infini les impôts. Il est certain qu'on obtient des effets assez comiques avec l'énumération des impôts dans l'ancien régime : droit d'accises, de port, de passe-port, de taxe, d'équivalent, de billet, des quatre membres, etc. On disait, sous l'ancien régime, qu'il n'y avait qu'un homme par génération, qui pouvait connaître le fourré fiscal et s'y diriger. Aujourd'hui, nous en sommes revenus au même état.

Il y a trois ou quatre ans, à l'assemblée générale de la compagnie générale française des tramways,

le président a donné l'énumération des impôts que paie cette compagnie : impôt sur les transports par voie ferrée, chiffre d'affaires, droit de stationnement, taxes municipales et redevances diverses, taxes de circulation sur les routes, taxes au poids, taxe à l'encombrement (frais de contrôle, impôt foncier, patente, taxe de main-morte, impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, taxe d'apprentissage, taxe de transmission sur les titres au porteur, abonnement au timbre...) Par conséquent, voilà une entreprise qui doit se reconnaître au milieu de 15 impôts, auxquels s'ajoutent les assurances sociales, les cotisations à la caisse autonome des caisses de retraites, les cotisations aux caisses de secours; mais ceci ce sont les charges sociales, qui s'ajoutent aux impôts.

Or la règle que "nul n'est censé ignorer la loi" s'applique, comme il est d'ailleurs naturel, aux lois fiscales comme aux autres lois. Cette règle aggrave les difficultés de la gestion des entreprises, dont les chefs sont obligés de se tenir rigoureusement au courant d'un travail législatif perpétuellement en mouvement.

On estime que 20% de l'activité des chefs d'entreprise sont absorbés par cette incessante besogne de mise au point des décrets, règlements, arrêtés, circulaires, lois, décrets-lois, dont est comblé, depuis quelque temps, et pas toujours pour son profit, le peuple français.

Comme on ne peut évidemment être tenu au courant de toutes ces nouveautés plus ou moins heureuses, il arrive que, de bonne foi, on est constamment en infraction. Un industriel signale, par exemple, qu'un de ses camions a été arrêté dans la rue, par des agents des contributions indirectes, qui l'ont dûment mesuré de bas en haut et de long en large, et comme, pour son malheur, son pare-choc dépassait de 10 centimètres le gabarit au-delà duquel il faut payer un impôt supplémentaire, le propriétaire du camion a dû payer, non seulement l'impôt en retard, mais une amende de 3.000 frs pour les 10 cm. de pare-choc, qui dépassaient malencontreusement ! Payer c'est dur. Connaître ce qu'on doit est difficile.

Aggravation
des taux des
impôts.

Aggravation constante des taux - Les taux de la fiscalité française vont toujours en devenant plus lourds. Ce ne sont pas seulement de nouveaux impôts, qui s'ajoutent sans cesse aux anciens (comme par exemple la taxe d'armement du 22 avril 1939) ce sont les impôts anciens, qui deviennent constamment plus lourds.

Voici quelques exemples : L'impôt sur le revenu

des immeubles, qui était en 1914 de 4% du revenu, est en 1939 de 16% (impôt foncier).

L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières au porteur, qui a débuté à 2%, a été porté à 16%, en 1937; à 24%, le 2 Mai 1938; à 26% et le 12 Novembre 1938 à 27%; il est de 30% pour les rémunérations d'administrateur, 36% pour les valeurs étrangères, 40% pour les lots.

L'impôt général sur le revenu, que M. Caillaux avait imaginé à 5%, plafonne à 32% (après 36%); les tarifs sont tellement élevés que l'on est obligé de fixer à 50% le total des impôts cédulaires et du général.

Voici quelques exemples cités par M. Marcel Régnier, ancien ministre des finances : " Prenons un contribuable marié et père de deux enfants ; il a payé en 1935, pour un revenu de 500.000 francs (au seul titre de l'impôt général sur le revenu) 83.134 francs en 1937, 150.543 francs, en 1938, 162.586 francs, en 1939, il paiera 163.000 francs, soit 79.905 francs de plus qu'en 1935.

" Pour un revenu d'un million, il a payé successivement : 232.224 francs, 473.760 francs, 511.661 francs. Il doit s'apprêter à payer en 1939 : 513.340 francs, soit 281.116 francs de plus qu'en 1935.

" Ne parlons pas des autres impôts que supportent les gros contribuables. Restons sur ces deux impôts seulement et résumons en quatre chiffres :

" Pour pouvoir disposer d'une somme annuelle de 486.660 francs, le contribuable riche, ménagé, dit-on, aura tout de même payé, et c'est un minimum assez largement dépassé, 230.000 frs d'impôts cédulaires, 513.000 frs d'impôt général sur le revenu. En tout 783.000 francs".

Vraiment, on pouvait difficilement aller plus loin.

L'impôt sur les maisons peut aller jusqu'à 30%.

L'impôt sur les ventes d'immeubles peut atteindre 20.60% du prix.

La mobilière à Paris est fixée à 0.529 par franc de loyer, ce qui avec taxe et surtaxe fait plus de la moitié du loyer, soit 13.000 francs pour un loyer de 24.000 (et si on profite de l'occasion d'un appartement de luxe laissé à bas prix, on paiera sur le loyer matriciel, sur l'ancien prix. Qui a accepté pour 20.000 francs un loyer de 40.000, paiera 20.000 frs au propriétaire et plus de 20.000 francs à l'Etat.

Il y a cependant un point, sur lequel il faut appeler l'attention, c'est que cet accroissement du

Cette aggravation est un phénomène universel.

Le taux de l'Income Tax en Angleterre.

taux des impôts est un phénomène universel. Par exemple, la fameuse income tax britannique, impôt sur le revenu, a crû d'une façon considérable depuis 1915, et ici il faut appeler l'attention sur un point important. En Angleterre, l'impôt sur le revenu est exprimé par un prélèvement d'un certain nombre de shillings par livre. Par exemple, si nous disons : l'income tax est de 5 sh. cela ne veut pas dire 5%, car dans la livre il n'y a que 20 sh. Si nous disons 5 sh. c'est 25%. Actuellement, l'income tax, au budget Neville Chamberlain, vient d'être élevée de 5 sh. à 5sh.6 pences par livre.

Qu'est-ce que cela fait pour cent ? :

En 1913, 5%
En 1914, 8%
En 1915, 15%
En 1916, 25%
En 1918, 30%.

C'est le plus fort de la guerre, on a besoin d'argent, on le demande toujours à cette income tax, qui d'ailleurs est beaucoup plus répandue, qui a une assiette beaucoup plus large que l'impôt sur le revenu français, attendu que presque tout le monde en Angleterre paie l'income tax, sauf que les très petits revenus sont moins frappés.

En 1922 : En Angleterre, il y a un phénomène assez curieux, qui est la diminution des impôts; la guerre est passée, nous n'avons pas besoin de demander un sacrifice aussi lourd, alors :

En 1922, 25%
en 1923, 22 1/2 %
en 1925, 20%
en 1930, 22 1/2 %
en 1931, 25%
en 1934, 22%

en 1937, 25% et aujourd'hui 27 1/2 %, qui se traduisent en anglais par 5 sh. 6 p. par livre.

Chapitre III

PRINCIPAUX ARTICLES DU DOGME FISCAL .

Nous allons procéder, pour les impôts, comme nous l'avons fait pour le budget. Nous rechercherons les principes permanents qui, dans tous les pays et à toutes les époques, doivent dominer le droit positif en la matière. Nous donnerons ce que nous regardons comme essentiel du droit positif.

Les trois grandes périodes de la doctrine fiscale en France.

Il serait du plus haut intérêt de pouvoir présenter une histoire de la fiscalité en France. Tenons-nous en au dessin général de cette évolution.

L'observation qui domine toute la matière, c'est que la troisième étape de cette évolution rappelle singulièrement la première.

La doctrine fiscale sous l'ancien régime.

Ancien régime - Personne, même parmi les fidèles les plus respectueux du passé ne peut présenter comme un modèle le régime fiscal de l'Ancien régime.

L'inégalité et les privilèges.

Le premier vice en était l'inégalité. Il y avait 200.000 privilégiés environ. C'est le chiffre que donne la Constituante dans son adresse aux Français (Juillet 1791). On a beaucoup parlé du privilège des biens du clergé. Il faut bien comprendre qu'il s'agissait des biens de l'ordre et non pas des biens des personnes composant le clergé. Il faut ajouter que ce privilège correspondait à des services publics effectivement rendus : culte, état-civil, assistance, enseignement. Il faut surtout se rendre compte que, par exemple, les biens dépendant des hospitaux étaient légitimement exemptés.

Le privilège de la noblesse avait répondu à des services. Les nobles portaient les premiers au service du roi; ils formaient les cadres. Mais à la fin de l'Ancien Régime, ces services n'existaient plus. Donc les privilèges ne se défendaient plus.

Les anciennes contributions, constate la Constituante, étaient devenues odieuses. Elles étaient lourdes, inégalement réparties, compliquées à l'infini, etc. etc. Mais ce que la Constituante reproche surtout au système fiscal de la royauté, c'est que les impôts étaient personnels, vexatoires, inquisitoriaux, violateurs de la liberté du domicile, de la personne, etc.

L'adresse aux Français du 24 Juin 1791 est à lire entièrement.

Le système fiscal de la Constituante.

Le système de la Constituante, qui a duré jusqu'aux impôts Caillaux 1914-1917. Aussi, la première préoccupation de la Constituante est-elle d'établir la paix fiscale entre les citoyens de l'Etat.

Après le devoir de donner au pays une constitution libre, la plus importante obligation que se croyait la Constituante était d'établir un système financier sain " avec la moindre dépense et la moindre gêne qu'il serait possible " (Adresse aux Français sur les contributions publiques du 24 Juin 1791). Or, elle constatait que les anciennes impositions étaient " devenues odieuses"; et lorsqu'elle cherchait les motifs de cette aversion générale, elle mettait en tête, outre leur poids excessif et l'injustice de leur répartition, ce vice " qu'elles étaient perçues ou avec cruauté ou avec un insolent dédain des droits et de la liberté des hommes". Et c'est là, le principal motif pour lequel la Révolution, renonçant à la définition directe du revenu perçu par les contribuables, avec tout l'assortiment de taxations, d'arbitraire, d'inquisition, de vexations, de tracasseries qui caractérisait fâcheusement la fiscalité d'ancien régime, se résigna à saisir le revenu du contribuable d'après ses dépenses les plus apparentes et les plus caractéristiques de son train de vie.

Dans ce dessein, elle bannit la personnalité de l'impôt. Le fisc ne cherchera plus à connaître, par des moyens vexatoires, les revenus des citoyens pour les frapper. Il ne les atteindra qu'indirectement au moyen de signes extérieurs, c'est-à-dire des dépenses caractéristiques du train de vie et ostensibles.

Il y aura un grand impôt, inspiré de la doctrine physiocratique sur le revenu des immeubles : l'impôt foncier sur les terres et les maisons. C'est le type de l'impôt réel.

Il y aura ensuite un grand impôt sur les revenus des biens meubles. La Constituante frappera le revenu global des individus, qu'elle supposera d'après ses dépenses principales, c'est-à-dire d'après les indices, des signes extérieurs. Le système indiciaire est établi d'après les dépenses pour le loyer, les dépenses pour les voitures, les dépenses pour les domestiques. La contribution mobilière est le type de l'impôt sur les signes extérieurs.

En outre, comme tous les impôts réels, ce sont là des impôts proportionnels, non progressifs.

Il n'y a pas de discrimination entre les revenus.

L'impôt est universel et égal.

L'impôt n'a pour objet que d'assurer le paiement des services publics. Il est fiscal, non social.

La Constituante abolit quantité d'anciens impôts indirects, qui sont ressuscités dans la suite avec des noms nouveaux ou avec leurs noms anciens : la gabelle est devenue l'impôt sur le sel; les aides sont devenus les impôts sur les boissons, droits recensés, contributions indirectes, etc. La Constituante n'aimait pas les impôts indirects, non pas à cause d'une prétendue injustice, mais à raison de leurs frais de perception.

Ce système fiscal des impôts réels, sur signes extérieurs, proportionnels, etc... a assuré la vie financière de la France, dans la paix fiscale, depuis la Révolution jusqu'en 1914-17.

La réforme de
1914-1917

La réforme de 1914-1917 - Mais en 1914-1917 a triomphé la doctrine démocratique de l'impôt. Jusque là, on se préoccupait surtout du rendement des impôts et de leur facilité de perception. Certaines formules donnaient une caricature de ce système : un bon système fiscal doit obtenir le maximum de rendement avec le minimum de mécontentement. Et Léon Say avait donné de cette idée cette formule un peu cynique : " l'art financier est l'art de plumer la poule sans la faire crier".

Mais en 1914-1917, la préoccupation du rendement et de la facilité de perception, fait place à la préoccupation essentiellement démocratique de la justice dans l'impôt.

On croit que cette justice ne peut pas être réalisée par le système de l'impôt frappant les choses : le champ, la maison, le loyer, l'automobile, les domestiques.

C'est le revenu lui-même de la personne qu'il faut atteindre, il faut savoir de combien il est, non d'après la dépense que fait l'imposé, mais véritablement d'après ce que le particulier reçoit réellement. L'impôt doit être sur la recette et non sur la dépense.

Les impôts sur
le revenu et
l'impôt global

La grande idée de 1914-1917 c'est l'idée de l'impôt sur les revenus.

Il y en aura deux grandes catégories : 1° - les impôts sur chacun des revenus isolément considérés : revenus de traitements ou salaires - revenus des immeubles, revenus des valeurs mobilières - revenus du commerce et de l'industrie - revenus des professions libérales, etc. etc. Bien observer qu'il n'y a pas une loi d'ensemble qualifiant certains revenus de cédulaires et les frappant d'un impôt. Il y a des lois diverses, frappant chacun des revenus, d'après le principe de la discrimination, c'est-à-dire d'après leur source.

pour frapper plus lourdement les revenus paresseux que les revenus travailleurs.

Mais la grande innovation de la réforme Cail-
laux, c'est l'impôt de superposition sur l'ensemble
des revenus par l'impôt personnel et progressif sur le
revenu global.

Chacun des revenus est frappé isolément, par
l'impôt qui lui est propre, et une fois ainsi passé
au tourniquet du rez-de-chaussée, chaque revenu repass
une seconde fois au tourniquet du premier étage pour
se voir fondre ce coup-ci, perdre son individualité
dans le revenu global de la personne.

L'impôt général est progressif. L'impôt cédu-
laire devait être à l'origine proportionnel. Mais la
progressivité s'introduit dans les cédulaires.

La déclaration
du contribua-
ble.

Les revenus cédulaires, comme le revenu global,
sont connus, en principe, par la déclaration du contri-
buable. C'est donc lui qui doit, en principe, fournir
les verges pour se faire fouetter. Mais s'il ne les
fournit pas, il sera frappé avec d'autres verges plus
cruelles : déclaration de l'assujetti, taxation par
le contrôleur, examen à domicile des livres, examen
de la comptabilité.

On en est revenu au système que la Constituante
reprochait à l'ancien régime.

Cependant ce système, que l'on impose aux ci-
toyens de la République, est celui-là même qui avait
paru insupportable aux sujets des anciens rois. Les
motifs de la condamnation capitale prononcée contre
lui par la Constituante sont à retenir : " Vos repré-
sentants, regardant comme leur premier devoir d'établir
et de consolider votre liberté, sachant par leur
expérience et par les instructions que vous leur aviez
données, que les visites domiciliaires et les vexations
qu'elles entraînent sont insupportables à des hommes
libres, se sont crus religieusement obligés de repous-
ser toute idée, tout projet d'imposition, dont la
perception aurait exigé que l'on pût violer l'asile
sacré que chaque citoyen a droit de trouver dans sa
maison, lorsqu'il n'est prévenu d'aucun crime. Vous
leur aviez dit unanimement combien vous étiez indignés
de pouvoir être injuriés chez vous par le soupçon réel
ou simulé d'une fraude que vous n'aviez pas commise;
de pouvoir être poursuivis de jour et de nuit, troublés
dans votre travail, troublés dans les plus intimes
douleurs de votre vie domestique, forcés d'ouvrir votre
porte à des inconnus, qui viendraient chez vous, quel-
quefois sur la dénonciation calomnieuse d'un ennemi;
mais toujours avec intérêt de vous trouver coupables
de quelque usage de votre liberté, transmué par des

lois absurdes en délit fiscal, et qui deviendrait contre vous le sujet d'un procès ruineux ou d'un accommodement coûteux et perfide ". Combien peu nombreuses seraient les retouches à apporter à ce tableau vieux de trois demi-siècles pour qu'il représentât un ensemble de réalités malheureusement contemporaines

Cependant, tout l'arsenal du contrôle exercé par une armée croissante de fonctionnaires habiles, instruits et consciencieux, n'est pas venu à bout de la fraude fiscale, qui est la tare inhérente aux systèmes de déclarations.

Tendances à
revenir aux
signes exté-
rieurs.

Aussi, y a-t-il une tendance à revenir aux signes extérieurs. Le décret-loi du 21 Avril 1939, relatif à la taxation forfaitaire d'après les signes extérieurs de certains revenus (Journal Officiel, 21 Avril 1939, P. 5210), laisse subsister la déclaration contrôlée pour l'impôt général et progressif. Le revenu réel sera toujours imposé; mais ce revenu ne pourra pas être inférieur à une somme déterminée d'après certains éléments du train de vie : quatre fois le loyer à Paris et dans les villes de plus de 100.000 habitants; cinq fois le loyer dans le reste de la France, 400 francs par cheval automobile jusqu'à 10; 1.000 francs par cheval au-dessus. Enfin, le minimum de revenu sera apprécié d'après les domestiques : chacun faisant supposer une somme variable de revenu d'après deux éléments : 1° - son sexe, 2° - le fait de savoir s'il est seul ou avec d'autres (une bonne, 6.000; chaque bonne en sus, 9.000 ; un valet 12.000; chaque valet en sus : 15.000 etc.). (V. Indices, par Joseph Barthélemy, Rev. Paris, 15 Mai 1939).

Doctrines clas-
siques sur les
qualités que
doit présenter
l'impôt.

Il y a des doctrines classiques sur les qualités que doit présenter l'impôt. Il faut les connaître; mais en réalité cette étude est immense et forme le cœur même de la science financière. Les quatre règles d'Adam Smith. Les théories de l'impôt sont nées après l'impôt. Depuis la plus haute antiquité, on a payé des impôts, et sans être prophète, il est bien à penser qu'on en paiera encore longtemps. C'est à partir du XVIème siècle, quand on s'est mis à dissertar sur les relations entre le peuple et le souverain et que s'est précisée la notion de l'Etat, qu'on a commencé à se demander pour quelles bonnes raisons l'Etat doit pouvoir prélever sur les biens des citoyens et à quelles règles il convient de soumettre la fiscalité. On a voulu faire reposer l'impôt qui existait sur une base juridique invoquée après coup, avec l'arrière pensée de légitimer les choses établies ou bien de les modifier d'après des conceptions rationnelles.

L'économiste écossais Adam Smith (du XVIIIème

Les quatre
règles d'Adam
Smith.

siècle, 1723-1790) dans son ouvrage capital Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations a cristallisé en quatre canons célèbres les conclusions auxquelles ses prédécesseurs et lui étaient arrivés : 1°- équité, 2°- définition claire (clarté); 3°- paiement comme de (commodité); 4°- frais de perception minimum (économie).

Il est bon de connaître ces règles et de les rattacher à leur auteur. Ces règles restent justes et nous les retrouverons au cours des explications que nous allons donner.

Section I

Règle de l'économie

ou des frais ministre de perception.

C'est une règle sur laquelle tout le monde doit pouvoir s'entendre; il faut réduire autant qu'il est possible les frais généraux, qui rognent le produit des impôts.

Le ferme.

La ferme, l'affectation des perceptions, pratique qui remonte à la plus haute antiquité, avait pour but à la fois d'assurer au Trésor une recette déterminée et de réduire les frais. La ferme est aussi un hommage rendu à l'efficacité de la gestion privée. Elle consiste en ceci que des particuliers s'engagent à fournir à l'Etat une somme déterminée, moyennant quoi lesdits particuliers se feront payer par les contribuables les impôts établis, d'après les tarifs fixés par la puissance publique. Dans l'ancienne Rome, les publicains étaient les fermiers de l'impôt; l'opinion commune qu'on s'en faisait apparaît dans l'Evangile même, dans la parabole du pharisien et du publicain.... Chacun connaît la situation des fermiers généraux, à la fin de l'Ancien régime et la dureté que leur marque la Révolution.

L'abandon de
la ferme.
Le motif.

La ferme obéissait donc à la règle de l'économie dans la perception. Cependant le système a été partout abandonné en ce qui concerne l'Etat. Le motif de cet abandon est double : 1°- les profits excessifs des fermiers; ceux des publicains à Rome, ceux des fermiers généraux à la fin de l'Ancien régime.

Vauban attaquait ces traitants, " ces sangsues de l'Etat, dont le nombre serait suffisant pour emplir les galères du roi, mais qui, après mille fourberies punissables marchent la tête haute dans Paris"; il les traite de " harpies qui, dit-il, poussent les exécutions jusqu'à dépendre les portes des maisons ou

démolir pour les en tirer les poutres, les solives, les planches que l'en vend dix fois moins qu'elles ne valent".

Après cela, Louis XIV avait le droit de n'être pas très content de Vauban, cela le gênait. Mais on ne peut pas dire que la justice dans l'impôt est une invention du XXème siècle ou de tel ou tel parti, qui est arrivé à un moment donné. Il y a eu de tout temps des hommes qui se sont préoccupés de la justice.

Citons " La réforme de l'Etat au XVIIIème siècle " de M. François Piétri.

Toutefois, dans les communes petites ou moyennes, la ferme apparaît souvent comme le seul système assurant à certains impôts un minimum de production : droits d'octroi, droits de place sur les marchés, etc. La ferme est donc encore en vigueur.

Le forfait répond à la préoccupation de réduire les frais de perception.

L'économie de la perception motive l'adoption de certains systèmes fiscaux. Dans un pays où la population est clairsemée et où les revenus individuels sont difficiles à contrôler, l'économie de la perception peut amener à préférer les droits de douane à tous les autres impôts. Le système du forfait répond à la même préoccupation.

Des accords forfaitaires entre l'administration et le contribuable, comme il s'en conclut encore en Italie, par exemple, des impôts fonciers basés sur des évaluations cadastrales immuables pendant plusieurs années; des droits spécifiques substitués à des droits ad valorem ; toutes ces dispositions s'inspirent, au moins en partie, du souci de réduire les frais de perception. Cette même préoccupation peut s'invoquer en faveur de la protection, envisagée comme un mode peu coûteux de transférer des ressources du consommateur au producteur national. Et assurément elle motive ces corvées nouvelles, qui font des employeurs et des commerçants, des percepteurs auxiliaires.

Autres objets de la politique fiscale.

Restreindre ou surveiller des consommations.

Cependant la politique fiscale peut s'assigner d'autres objets que la recette. Elle peut viser à restreindre ou à surveiller des consommations. Il en est ainsi aujourd'hui des divers impôts appliqués aux boissons alcooliques; de la taxation des permis de port d'arme; du timbre à apposer sur l'emballage de certains produits pharmaceutiques; impositions qui occasionnent au fisc des frais de contrôle relativement élevés. Il s'agit, en somme, de dépenses de police; et à vrai dire toutes les dépenses auxquelles l'administration s'astreint pour réprimer la fraude, ont ce caractère.

Or la répression de la fraude est d'autant plus coûteuse que la perception implique un plus grand nombre de déclarations et de vérifications. Quand le

fisc entend taxer dans une proportion exacte, une multitude de petits revenus et de petites transactions, le prêteur, en se souciant de choses minimes, sacrifie sur l'autel de la justice une part excessive des offrandes que la nation fait à l'Etat.

L'économie dans la perception peut être sacrifiée à d'autres préoccupations. A la préoccupation de la justice.

Ainsi l'économie dans la perception peut être sacrifiée à d'autres préoccupations; et en premier lieu, la préoccupation de la justice.

Toutefois, si le produit d'un impôt est absorbé par les frais de perception, il est évident que cet impôt est à supprimer immédiatement. M. Paul Reynaud, ministre des finances, a marqué sa préoccupation dans cet ordre d'idées, en disant que sur 200 impôts que paie le contribuable français, il n'en est que quatre, qui sont vraiment rémunérateurs.

Observons à ce sujet que le principe de l'universalité de l'impôt veut que l'impôt figure au budget avec son produit brut et non pas avec son produit net (déduction faite des frais de perception). V. supra. On trouve au budget du ministère des finances les frais de la perception des impôts. Mais ce qui n'est pas clairement indiqué dans les procédures budgétaires c'est l'opération chiffrée pour chaque impôt. Retenons tout de même comme règle de conduite, cette quatrième règle du père de l'économie politique libérale : " 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

Section II

La commodité dans la perception.

" Toute contribution, dit Adam Smith, doit être levée à l'époque et suivant le mode qui paraissent le plus convenables pour le contribuable".

Est-ce que l'impôt doit être commode ?

C'est ce que l'on soutient couramment. L'idéal serait que le contribuable payât sans s'en apercevoir. D'où la théorie de l'anesthésie fiscale. Il faut plumer la poule sans la faire crier. Il faut tondre le mouton sans qu'il s'en aperçoive. L'idéal serait, par exemple, l'impôt que paie le citoyen quand il achète un paquet de tabac. Il paie un lourd impôt sans s'en apercevoir.

La théorie de l'anesthésie fiscale.

Cependant, l'anesthésie fiscale a disparu des prospectus électoraux. Il faut que le citoyen ait la satisfaction civile de payer l'impôt. Il faut qu'il soit taxé conscient.

" N'otez pas aux citoyens, s'écriait Robespierre, ce qui leur est le plus nécessaire : la satisfaction

de présenter à la République le denier de la veuve. Bien loin d'écrire dans la Constitution une distinction odieuse, il faut, au contraire y consacrer l'honorable obligation pour les citoyens de payer des contributions".

Dans plusieurs pays, la taxe de transmission doit être facturée séparément, pour que l'acheteur se rende compte de l'impôt qu'il acquitte. En Allemagne, un impôt de capitation municipal a été établi pour que les administrés comprennent mieux la nécessité de ménager la dépense publique.

La commodité n'est pas une notion aussi objective qu'on pourrait l'imaginer. Elle est subjective et psychologique.

Elle dépend beaucoup du tempérament national : Le Français a horreur de la déclaration fiscale, obligatoire. Au contraire, l'Allemand supportera d'être interrogé, non seulement sur ses revenus, mais sur l'emploi qu'il en fait.

Dans la pensée d'Adam Smith, la règle de la commodité conduisait à demander de l'argent au contribuable au moment où il en reçoit : c'est pourquoi l'impôt sur la terre devait être payable au moment de la récolte. Mais autrefois le contrôle sur la récolte paraissait vexatoire.

La commodité devrait amener à l'impôt sur la dépense.

Les taxes directes sont annuelles, tandis que beaucoup de recettes sont mensuelles ou hebdomadaires.

Retenons de la très juste pensée d'Adam Smith que le législateur doit éviter d'infliger au contribuable des désagréments, qui constitueraient un sacrifice inutile.

Section III

Règle de cette certitude.

" La taxe imposée à chaque citoyen, continue Adam Smith, 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".

Le contribuable doit être fixé, d'une façon claire, sur l'étendue de ses obligations.

S'il s'agit d'un simple particulier, il a un besoin évident pour équilibrer son ménage de connaître quel sera son passif.

Si on se trouve en présence d'un commerçant, il est encore plus nécessaire qu'il connaisse quelles seront les charges qui grèveront son opération. S'il somptait tout juger du point de vue commercial, il pourrait être ruiné par une fiscalité imprévue.

La loi fiscale doit être claire, pour qu'on sache à quoi s'en tenir.

Elle doit être stable, pour qu'on s'y adapte. "On ne marche bien qu'avec de bons souliers" disait le baron Louis.

Elle ne doit jamais être rétroactive.

En Angleterre, le contribuable est en droit d'exiger que l'incertitude de la lettre de la loi soit interprétée à son profit; c'est la bonne tradition des pays libéraux.

A l'inverse, la loi allemande du 16 Octobre 1934 porte que les lois fiscales doivent être interprétées d'après le sentiment public (Volksanschauung) et d'après l'intérêt de l'Etat.

En France, il n'y a pas de règle. Toutefois, le Conseil d'Etat semble plus sensible que la Cour de Cassation aux considérations d'équité.

La législation fiscale française est souvent incertaine.

En France, la loi fiscale n'atteint pas toujours ce degré de parfaite clarté, qui ne laisse plus rien à désirer. Il suffit, pour s'en rendre compte, de jeter un coup d'oeil sur la jurisprudence fiscale, tellement féconde.

L'administration prétend toujours tirer le maximum du texte. Le contribuable, pour éviter les ennuis et les tracasseries, préfère parfois céder. Jura vigilantibus succurunt.

Exemple : La loi du 23 Juin 1923, dans son art. 20, prescrit que les meubles meublants, qui se trouvent dans une succession, ne peuvent pas être évalués à moins du vingtième de l'actif des autres valeurs de la succession, sauf preuve contraire.

Mais, dans une espèce, un nomade de luxe, vivant dans les hôtels, n'avait pas laissé à ses héritiers, un seul meuble meublant. L'administration prétendait cependant percevoir 5% en sus au-delà des valeurs mobilières déclarées, au titre de meubles meublants, qui n'existaient pas. Par un jugement du 26 Avril 1933, le tribunal de Nice avait confirmé cette prétention de l'administration. Mais elle a été rejetée par la Cour de Cassation, le 22 Mars 1938, cinq ans après le jugement.

Rares sont ceux qui peuvent comprendre à coup sûr les exemptions pour constructions neuves.

Les décrets-lois donnent malheureusement de trop nombreux exemples de législation incertaine. Ainsi, un mois après la publication du décret-loi sur la taxe

d'armement (21 Avril 1938), on ne sait pas encore comment cette taxe, obligatoire à partir du 1er mai, doit être perçue. Comment par exemple on percevra un centime par franc pour un achat de quelques sous.

Section IV

La règle de justice .

" Les sujets de chaque Etat, dit Adam Smith, 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.

La notion de justice.

1°- La préoccupation de la justice remonte assez haut dans l'histoire. Les réformateurs du XVIII^{ème} siècle, auxquels M. Pietri a consacré une très intéressante étude (la Réforme de l'Etat au XVIII^{ème} siècle) et notamment Vauban se préoccupaient de la justice. Adam Smith est mort avant la Révolution.

Napoléon se préoccupait surtout du rendement. " Je n'entends pas couler l'argent " disait-il à ses ministres. Mais quand le besoin, quand le salut de l'Etat est en jeu, la notion de justice passe en second rang.

2°- La notion de justice, acceptée in abstracto, aboutit in concreto à des conclusions absolument différentes, suivant les temps, les lieux, les personnes.

Théorie de l'équivalence.

Principe de l'équivalence - C'est ainsi qu'on a prétendu faire découler du principe de la justice, la théorie de l'équivalence ; l'impôt serait le prix des services que l'Etat rend en bloc au contribuable, sans les lui débiter au détail (taxes). Alors on voudrait établir les impôts d'après les services ; pour la protection de la personne, chacun paierait la même somme ; pour la protection des biens, proportionnellement à ces biens. Mais il est de toute évidence qu'aucune corrélation ne peut être établie pour chaque contribuable entre les impositions qu'il supporte et la valeur imposable à chiffrer des avantages qu'il tire des services publics.

L'idée de justice, se trouve d'ailleurs dans quantité de doctrines fiscales.

Nous allons trouver immédiatement le développement de cette idée dans quelques règles fiscales posées par la Révolution française, et surtout par la Constituante : égalité, universalité.

Mais encore on dit : l'impôt pour être juste doit être proportionnel (d'autres disent à l'inverse que la justice exige qu'il soit progressif). D'autres

ajoutent que seuls les impôts personnels sont justes, tandis que les impôts réels n'aboutissent qu'à une justice empirique; d'autres ne voient la justice que dans la discrimination des revenus, etc. etc. Bref c'est toute la doctrine fiscale qui pourrait être ramenée à la notion de justice.

L'impôt doit-il être social en même temps que fiscal ?

L'impôt doit-il être social en même temps que fiscal.

Voici une grave question. L'objet de l'impôt étant le rendement, chacun s'accorde à reconnaître que cet objet ne doit être recherché qu'en tenant compte de la justice.

Mais dans une autre doctrine, l'objet de l'impôt serait directement de réaliser la justice sociale, le nivellement des conditions, de faire rendre gorge.

Le Président Roosevelt a dit que la coopération des masses a rendu possibles les grandes fortunes et que celles-ci doivent donc, au moins en grande partie, faire retour aux masses. Les entrepreneurs font remarquer que si les ouvriers et les usagers font vivre les entreprises, les entreprises font vivre les ouvriers en leur fournissant des salaires et les usagers en leur procurant les objets nécessaires à leur existence. On est quitte.

Quoi qu'il en soit de ces problèmes qui touchent on le voit, aux fondements mêmes de la société, tout ce qu'on peut dire, c'est que le maniement de l'impôt, en vue de réformer la société, est infiniment délicat, et que notamment, si l'impôt prétend absorber le profit, il tue par là même l'aiguillon de l'esprit d'entreprise et crée le marasme et la misère.

L'impôt doit, en principe, rester une fin et ne pas prétendre à devenir un moyen.

La Déclaration des Droits de l'Homme, dont on célèbre en 1939, le cent cinquantième, a aussi clairement indiqué qu'il est possible, que l'impôt n'est qu'une nécessité destinée à faire face aux besoins du maintien de l'ordre public, de la défense nationale, de l'administration. " Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ". (Art . 13 de la déclaration des droits).

Section V

L'égalité devant l'impôt .

Les règles d'Adam Smith que nous venons d'examiner, sont toujours à la base de toute doctrine fiscale. Mais elles ne peuvent prétendre à épuiser toute la

doctrine fiscale.

Règles posées
par la Révo-
lution.

Nous arrivons maintenant aux règles qui ont été posées par la Révolution française, et notamment par la Constituante : l'impôt doit être égal, universel, consenti, proportionnel.

L'égalité devant l'impôt est affirmée par l'art. 13 de la déclaration des droits " Une contribution commune est indispensable; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ". Chacun des mots de cet article a sa signification.

Il importe de bien préciser la portée de ce principe.

§ Ier - La discrimination des privilèges d'ordre.

La portée du
principe de l'
égalité devant
l'impôt.

Il n'y a plus de classes privilégiées, plus de noblesse, plus de clergé : " Le temps des privilèges est passé et aucune propriété ne doit être soustraite à la loi salutaire de l'égalité" dit la Constituante dans son Introduction sur la contribution foncière des 22 et 23 Novembre 1790. Dans le document correspondant adressé aux finances sur la contribution mobilière, le 24 Juillet 1791, la Constituante insiste à plusieurs reprises sur cette idée d'égalité : " L'Assemblée a cru que le système des finances d'une nation telle que la nôtre devait avoir trois grands caractères : l'équité, l'égalité, l'uniformité.

La suppression
des privilèges

" La perfection de la répartition rejette sur les citoyens ci-devant privilégiés, 36 millions qu'ils n'acquittaient pas autrefois et qui tournent au soulagement de ceux des anciens contribuables, qui n'étaient pas privilégiés.... Il n'y avait pas plus de 200.000 privilégiés de tout âge, de tout sexe, de toute fonction. C'est donc véritablement la nation, presque en sa totalité, qui est soulagée de 225 millions".

La suppression des privilèges est regardée comme l'essentiel de la Révolution. Nous allons y revenir sous l'aspect universalité.

La liberté est matière à discours, à déclarations retentissantes. Elle n'intéresse en réalité qu'une élite, les intellectuels, la bourgeoisie. Et pour ma part, je le regrette profondément.

L'égalité, au contraire, est la première passion des individus. Elle correspond à un sentiment profond de la personne. Elle est l'affirmation de la personnalité. Elle caricature dans l'envie.

Talleyrand disait qu'il y avait eu deux points

dans la Révolution : la suppression des privilèges et la division de la France en départements. Et il félicitait Sieyès d'avoir été à la base des deux réformes.

Il ne faut donc pas désigner cet aspect de l'égalité. Mais il s'est imposé avec tant de force qu'on en a oublié le bienfait.

Mais cet aspect fruste de l'égalité se traduisant par la suppression des anciens ordres privilégiés ne donne aujourd'hui qu'une physionomie tout à fait insuffisante du principe.

On se demande, en effet, aujourd'hui, comment la masse des citoyens, soumis à l'universalité de l'impôt, va profiter de la règle de l'égalité.

Et voici quelques questions, qui se posent.

§ 2 - L'égalité proportionnelle.

La Constituante considérait comme la base de tout système fiscal l'égalité proportionnelle. Si, disait-elle, dans son Introduction sur la contribution foncière, deux hectares rapportent chacun 100 francs, ils doivent être également frappés. Si donc un individu possède 10 hectares, il sera frappé d'un impôt 10 fois plus lourd que celui qui n'en possède qu'un. La Constituante précisait d'ailleurs que l'égalité proportionnelle ne devait pas s'appliquer à la superficie, mais au revenu foncier : un hectare rapportant 200 devait être frappé de l'impôt frappant deux hectares dont chacun rapporte 100.

§ 3 - L'égalité de sacrifice.

La progressivité dans l'impôt.

C'est dans ces conditions qu'intervient l'idée de l'égalité du sacrifice, idée fondée sur le principe de justice. Cette notion, à son tour, est fondée sur la notion de l'utilité finale. Voici comment elle s'établit. On imagine des séries de tranches de fortune, par exemple de 10.000 francs chacune. Si je possède une seule de ces tranches, son utilité finale est absolue; j'ai intégralement besoin de toutes mes ressources; elles représentent pour moi l'indispensable, le minimum vital. Par conséquent, cette tranche devra être très légèrement imposée, ou plutôt, complètement exemptée d'impôt.

Si je possède deux tranches de 10.000 francs, la première représente l'indispensable, restera exemptée; la seconde représentant le nécessaire, sera frappée, mais légèrement.

Si je possède trois tranches, la troisième représentera seulement l'utile, sera frappée un peu plus.

La quatrième tranche, n'aura pour utilité finale que l'agréable et nous arriverons ainsi à des tranches, qui ne représenteront que du superflu. Il pourra même y avoir de telles tranches, dont l'utilité finale sera nulle pour le contribuable considéré. Nous les frapperons lourdement. C'est ainsi que l'on justifie la proportionnalité par la notion de l'égalité de sacrifice : Si je prenais 10% à celui qui n'a que 10.000 francs, je lui imposerais un dur sacrifice, car je lui prendrais sur son indispensable, et il ne lui resterait que 9.000 francs; au contraire, celui qui a 500.000 francs n'a pas besoin de sa dernière tranche de 490.000 à 500.000. Cette tranche peut être fortement frappée. Tel est le système de la progressivité dans l'impôt.

Impôts progressifs.

La progressivité existe en France:

- 1°- Pour l'impôt sur les successions ;
- 2°- pour l'impôt sur les mutations immobilières;
- 3°- pour l'impôt personnel général et progressif sur le revenu global.
- 4°- Pour la patente des grands magasins.

Les impôts cédulaires restent, en principe, proportionnels, mais au cours de ces dernières années la progressivité s'est insinuée de biais dans les cédulaires par le moyen des déductions et des exonérations.

§ 4 : L'impôt sur les riches.

La notion d'égalité de sacrifice prend une forme brutale avec la notion démagogique d'impôt sur les riches.

Origine de la notion d'impôt sur les riches.

Ce serait une erreur de penser que c'est une notion moderne. Elle remonte, au contraire, à la plus haute antiquité. On en trouve une critique dans cette comédie d'Aristophane, où Cléon n'arrivant pas à intimider Agoronte par des menaces toujours grandissantes, arrive à avoir raison de lui en menaçant de le faire inscrire sur la liste des riches. Les riches étaient frappés de charges qualifiées liturgies. Ils devaient, par exemple, payer des navires de guerre, des galères. On ne pouvait échapper à la liturgie qu'en dénonçant un citoyen plus riche, qui n'était pas frappé : et celui-ci pouvait à son tour s'affranchir en offrant d'échanger ses biens contre ceux du dénonciateur : c'était l'antidosis.

La Convention, au moment de la domination des

Montagnards et des Hébertistes, se laissa également aller à une fiscalité démagogique : Un député, André Dumont, disait le 8 Germinal an II : " Tant pis pour les riches, qui doivent nourrir la respectable sans culotterie".

On voit bien ce qu'est le principe de la progressivité. Avec le principe de la proportionnalité, si celui qui a 50, paye 5, celui qui a 100 paiera 10. Avec le système de la progressivité, il paiera plus de deux fois plus que celui qui n'a que la moitié.

C'est une égalité sentimentale, une égalité de sacrifice, mais c'est une inégalité certaine de traitement.

§ 5 - L'inégalité par situation de famille.

Mais voici une autre question, qui nous mène encore plus loin dans l'étude du régime fiscal : voilà deux individus, qui ont l'un et l'autre un revenu de 100.000 francs. Si l'un paye 5.000 francs, l'autre paiera-t-il également 5.000 - Il faut répondre que c'est possible, mais que ce n'est pas sûr :

Les déductions pour charges de famille.

Cela viendra d'abord de ce que l'un de ces individus peut avoir des charges de famille. Dès lors, du revenu considéré, on dédaira des tranches, qui seront complètement exonérées. Tant pour l'épouse, tant par enfant, etc.

Le père de famille chargé de trois enfants mineurs payera moins que le célibataire. (En principe, parce que ce dernier peut avoir des revenus complètement exonérés (par exemple en 4% 1925). C'est une inégalité contre laquelle personne ne protestera.

§ 6 - L'inégalité par discrimination.

Discrimination tenant compte de la source du revenu.

Mais faisons un pas de plus. Est-ce que les citoyens français ayant chacun le même nombre d'enfants à leur charge paieront chacun la même somme pour une somme identique de revenus ? Donc identité de situation de famille, identité du chiffre de revenus : est-ce que le total d'impôts sera le même ? Non. Il faudra encore que la source de leur revenu soit la même.

Voici, par exemple, un tableau qui était valable pour le mois d'Octobre 1938. Quatre citoyens, un commerçant, un agriculteur, un homme appartenant aux professions libérales (avocat, médecin, architecte) un salarié (fonctionnaire, employé, ouvrier, paieront les sommes suivantes :

Pour un gain de :	Le commerçant ou l'industriel	l'agriculteur	Le médecin l'avocat l'architecte etc..	Le fonctionnaire l'employé le salarié
5.000	87.50	87.50	0.	0
10.000	350.	262.50	0.	0.
20.000	1.400.	962.50	700.	0.
30.000	2.427	1.727.	1.500	262.50
40.000	3.547	2.847	2.427	437.50
100.000	11.201	10.326	9.801	3.827.

C'est là l'effet de la discrimination.

Définition de la discrimination.

Définition : La discrimination est le système qui consiste à distinguer les diverses recettes que fait le contribuable d'après les sources de ces recettes, dans le dessein de frapper lourdement les revenus non-intéressants et d'épargner au contraire les revenus intéressants.

Différence entre discrimination et progression.

On voit la différence entre la progression et la discrimination et en même temps d'ailleurs leur esprit commun : Il s'agit de frapper les riches, les bourgeois; par la progression, on atteint les gros revenus; par la discrimination, on frappe les revenus dits paresseux, les revenus de ceux qui possèdent. La progression frappe les chiffres; la discrimination frappe la qualité du revenu. Ce sont les gains faciles ou revenus paresseux qui vont être surchargés. Au contraire, les revenus du travail seront épargnés.

Le principe est juste. L'application est difficile et pourra créer des injustices :

La Révolution n'a pas discriminé.

La Révolution française n'a pas discriminé. La discrimination suppose un système d'impôts frappant séparément chaque source de revenus, d'après leur source. Elle suppose donc un système d'impôts personnels sur les revenus, ce que l'on appelle le système des impôts cédulaires. Or la Constituante avait établi un système d'impôts, soit sur les immeubles, soit sur les signes extérieurs. Cent francs d'intérêt d'un capital placé par hypothèques ou cent francs du salaire d'un ouvrier se trouvaient atteints de la même façon. L'injustice n'éclate pas, lorsque les impôts sont à un taux modéré.

La discrimination est, doctrinalement

La discrimination est, doctrinalement, d'origine anglaise. C'est d'Angleterre qu'est venue, au XIXème siècle, l'idée de discrimination (V. la thèse de M.

d'origine
anglaise

Son introduc-
tion en France
en 1914-1917

Ozgurel, faite sous la présidence de M. Joseph Barthé-
lemy). C'est Gladstone, qui, d'ailleurs, était adver-
saire du système qui lui a donné sa formule : distinc-
tion entre les revenus travailleurs et les revenus
paresseux.

La discrimination a été introduite en France
avec les impôts cédulaires, lors de la grande réforme
Caillaux (14-17).

Lorsqu'a été abandonné, au début de la grande
guerre mondiale, le système fiscal de la Révolution,
lorsque les impôts réels ont été remplacés par les
impôts personnels, on a créé deux grandes catégories
d'impôts : les impôts sur les revenus et l'impôt géné-
ral et progressif sur le revenu global. Chacun des
revenus a été classé dans une catégorie spéciale, appe-
lée cédule : cédule des revenus immobiliers, cédule
du revenu des professions industrielles et commerciales,
cédule des revenus des professions libérales, cédule
des salaires, etc.etc. C'est là qu'a été établi un
tarif différentiel et simplement proportionnel. Une
fois chacun des revenus frappé de son tarif spécial,
et la bourgeoisie une fois frappée d'après la source
de ses revenus, chaque revenu repasse pour former un
total, un chiffre, où, cette fois-ci sans discrimination
le total du revenu est frappé, et où les riches sont
particulièrement atteints par la progression. On voit
tout de suite pourquoi l'impôt général et progressif
est dit de superposition.

Comment se fait le traitement différentiel entre
les diverses sources de revenus ? La différenciation se
fait par un double procédé : 1°- les revenus paresseux
sont frappés par un tarif beaucoup plus fort que les
revenus travailleurs. Ainsi un administrateur de Socié-
té voit ses rémunérations frappées d'un impôt de 30%,
tandis qu'un fonctionnaire, un ouvrier, un salarié quel-
conque, ne soit son revenu frappé que de 8%.

2°- La différenciation se fait, en second lieu,
au moyen de déductions, réductions et exonérations
diverses, dont bénéficiaient les revenus intéressants
et qui sont refusées aux revenus non intéressants. Ainsi
un administrateur de sociétés, qui a 100.000 francs
de revenus, est frappé à 30% sur l'intégralité de ces
100.000 francs; au contraire, l'impôt sur le revenu des
traitements et salaires, qui n'est que de 8%, ne frappe
pas intégralement ce revenu.

Les réductions
à la base.

D'abord, il y a des réductions à la base :

D'abord 10.000 francs sont entièrement exonérés.
Il n'y a donc plus, sur 100.000 que 90.000 taxables.

En second lieu, la tranche entre 10 et 20.000
n'est frappée que de moitié, c'est-à-dire 4%;

Réductions
par enfant à
charge.

Enfin, il y a des réductions par enfant à charge - et ces réductions varient avec l'importance du traitement ou salaire : si le salaire est inférieur à 20.000, s'il va de 20 à 40.000, s'il est supérieur à 40.000.

On arrive ainsi à des différences considérables de traitements.

Le taux moyen, au cédulaire, est 16%, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices des professions non commerciales, impôt foncier, impôt sur les bénéfices des professions commerciales...

Le taux minimum pour les traitements et salaires est de 8%.

Tableau appro-
ximatif de l'im-
position sur
les revenus.

Ceci dit on peut établir ce tableau approximatif de l'imposition sur les revenus :

1°- Rente sur l'Etat	0.
2°- Traitements et salaires	8.
3°- Autres revenus	16.
4°- Valeurs nominatives	18.
5°- Valeurs au porteur	27.
6°- Rémunérations d'administrateur	30.
7°- Valeurs étrangères	34.
8°- Lots	40.

Ajoutons que certains gains faciles, comme les bénéfices sur les opérations de change à l'occasion d'une dévaluation, peuvent être frappées plus lourdement.

Il faut répéter qu'après avoir été frappés de ces taux exorbitants, les revenus sont frappés une seconde fois par l'impôt général sur le revenu, qui peut absorber 32%.

Les impôts sur les successions peuvent absorber 50% de l'actif ; mais l'actif des successions n'entre pas dans le calcul de l'impôt sur le revenu.

L'étude des tarifs doit être combinée avec la connaissance des plafonds.

Etude des ta-
rifs combinée
avec la connais-
sance des pla-
fonds.

Lorsque l'impôt est proportionnel, le tarif s'applique à l'infini sur la somme considérée, 8%, 16%, 18%, 27%, 30%, etc. Il n'y a donc jamais de plafond pour les impôts proportionnels, donc pour les impôts dits cédulaires sur les revenus.

Mais lorsque la progressivité intervient, on a beau calculer exactement la progression, afin de la modérer, il pourra arriver que la marche de cette progression absorbe totalement la tranche considérée et une partie trop énorme de la somme globale considérée.

Aussi, toutes les progressions s'arrêtent à un

moment donné, de telle sorte qu'un moment arrive, pour les tranches supérieures des très grosses sommes, où l'impôt devient proportionnel.

Ce qu'on entend
par plafond.

Mais en outre, le législateur a dû se préoccuper de la répercussion par rapport à l'ensemble de la somme considérée ; l'impôt progressif ne doit pas dépasser une certaine proportion par rapport à l'ensemble de la somme considérée. Cette proportion est qualifiée plafond.

Les différents
plafonds.

Il y a un plafond, sur les droits de succession. L'ensemble de l'impôt, par rapport à l'ensemble de l'actif de la succession est soumis à trois plafonds différents suivant la ligne où se produit la succession :

1°-	(en ligne directe	25%
	(et	
	(entre époux	
2°-	(en ligne collatérale	40%
	(jusqu'au	
	(4ème degré	
3°-	(entre parents au-	50%.
	(delà du 4ème degré	
	(et non parents	

Il y a un plafond pour l'impôt sur le revenu : 32%.

Il y a un plafond pour la superposition de l'impôt général sur le revenu et des impôts cédulaires sur les revenus : l'addition de ces deux catégories ne peut pas absorber plus de 50% du revenu taxé.

Réclamations
provoquées
par la discrimi-
nation.

1°- La discrimination ne fonctionne pas sans provoquer quelques réclamations évidemment de la part de ceux qui sont au coefficient 16, à l'encontre de ceux qui ne sont frappés que du coefficient 8. A la cédule des salaires et des traitements, en effet, il ne faut pas oublier qu'entrent, non seulement le salaire journalier du manoeuvre, le salaire de l'ouvrier d'usine, celui qui touche son minimum vital, mais encore les rémunérations quelconques des employés et des fonctionnaires, donc le salaire d'un premier président de la Cour de Cassation, d'un directeur de grands établissements de crédit, d'un directeur de grand journal etc...

Voilà donc un professeur de droit, qui a un traitement de 60.000 francs; il paiera, après déduction, sur le taux de 8%; mais voilà un avocat, qui gagne 60.000 francs; il paie deux fois plus. L'avocat se plaint. On lui répond : peut-être! Mais vous, vous

fraudez, tandis que le fonctionnaire est un contribuable intégral. Le raisonnement reste fâcheux ; parce que l'individu qui exerce une profession libérale s'entend dire que son tarif est fondé sur la présomption qu'il fraude, ce qui l'induit en la tentation de ne pas faire mentir la présomption de la loi.

Voilà l'ingénieur directeur d'une grande usine : il touche 100.000 de salaire (considérons que c'est le revenu taxable, sans tenir compte des déductions). Il devra 8.000 francs. Mais voilà l'architecte, qui court péniblement à la recherche du client ; il arrive à gagner 50.000 francs, deux fois moins que l'ingénieur, sans sécurité du lendemain, sans retraite : en gagnant deux fois moins dans des conditions plus pénibles, il paie autant.

Voici qui est plus grave : un homme de lettres, qui a un grand succès, mais avec grande peine, arrive en plaçant un article ici, un autre article là, en frappant à toutes les portes, en sollicitant à tous les guichets à gagner 50.000 francs (taxables). Il donne 8.000 francs. Mais qu'il réussisse à se faire embaucher dans un journal, à y avoir une situation fixe, avec la sécurité du lendemain et la retraite, on lui donne 50.000 francs de salaires annuels. Il aura toutes les déductions ; et il paiera sur un tarif deux fois plus faible.

Sur la réclamation de la société des gens de lettres, le ministre des finances a bien voulu promettre de donner des instructions pour que, dès qu'il y a une certaine régularité dans la collaboration à un journal, la rémunération des articles donnés soit regardée comme un salaire, taxable à 8%. Mais nous sommes dans le régime de l'incertain et de la faveur.

Voilà un commerçant, qui réalise 100.00 francs de bénéfices commerciaux : combien doit-il ? 16.000 francs. Il donne 100.000 de salaire à son premier employé : combien doit celui-ci ? 8.000 francs. Inutile de dire que les commerçants ne sont pas satisfaits de cet état de choses.

On explique ce traitement différentiel en disant que les bénéfices du commerce viennent à la fois du travail et du capital. Mais l'argument ne vaut pas grand chose, si le commerçant travaille avec l'argent des autres ; ce qui constitue une charge pour son affaire. Il y a d'ailleurs des affaires, qui marchent avec un capital minime, et le bénéfice est avant tout produit par le travail. Ainsi un petit boucher de petite ville peut travailler avec un capital de 5 à 6.000 servant à acheter chaque semaine, donc 52 fois par an, la viande qu'il se propose d'écouler. Il n'a pas de garçon.

Mais s'il en avait un, serait-il vraiment juste que celui-ci soit à 8%, alors que le patron est à 16%.

En réalité, notre système social est tourné contre l'homme libre et en faveur de celui qui se soumet à la loi d'un autre.

Aggravation des injustices de la discrimination par la règle de l'unité de cote.

2°- Les injustices de la discrimination sont aggravées par la règle de l'unité de cote. Lorsqu'un contribuable a des revenus provenant à la fois d'une profession libérale et d'un salaire, l'ensemble de son revenu est frappé au taux du revenu le plus fort. Un professeur de faculté gagne 60.000 de traitement, et 50.000 de droits d'auteur. S'il n'y avait pas l'unité de cote, il paierait 8% pour 60.000 et 16% pour 50.000. En vertu du principe de l'unité de cote, il paiera 8%, au cédulaire, pour la totalité de son revenu, soit 110.000. Mais attention, si la vente d'un livre ou les rémunérations des articles dépasse le montant du traitement, alors le traitement lui-même, en vertu de l'unité de cote, sera aussi frappé à 16%. S'il était prudent, il dirait à son éditeur d'arrêter la vente d'un livre : cent francs de plus de droits d'auteur peuvent représenter 8.000 d'impôts en plus. C'est de la pure folie.

Injustice résultant des règles nouvelles sur les rémunérations d'administrateurs.

3°- Ceci n'intéresse qu'une classe peu nombreuse de la population, mais est tout de même remarquable. Il y a des injustices qui résultent des règles nouvelles sur les rémunérations d'administrateurs.

Lorsqu'une personne fait partie du conseil d'administration d'une entreprise, la rémunération qu'elle reçoit de ce chef est frappée d'un droit de 30% (prévu par l'administration de l'enregistrement, alors que les autres impôts sur les revenus sont perçus par les contributions directes). Mais il paraît que les administrateurs se faisaient confier des fonctions illusoires dans l'entreprise, que ces fonctions illusoires étaient rémunérées de la façon la plus réelle - de telle sorte qu'on échappait au taux de 30% pour tomber comme prétendu salarié, au taux démocratique de 8%.

Afin d'éviter cette fraude, il a été décidé que toute rémunération à un titre quelconque, reçue par un administrateur de l'entreprise, serait frappée au taux de 30%. Voici un cas emprunté à une réalité certaine. On propose à une personnalité de collaborer à un grand journal. Pour lui marquer le prix que l'on attache à sa collaboration, on lui propose une place dans le conseil d'administration. Ainsi, il participe d'un peu loin, il est vrai, à la direction politique du journal. Résultat, il paie 30%, non seulement sur son salaire d'administrateur, très minime dans un journal, et correspondant à un travail réel. En outre

il paiera 30% sur la rémunération des articles (30% au cédulaire), ensuite la rémunération repassera à l'impôt global et progressif. Sur une rémunération de 500 francs, il y aura 200 francs pour l'Etat et pour l'auteur 300 francs, pour l'auteur qui paiera avec cela ses impôts locaux (et notamment la mobilière à 0fr.528 par franc de loyer), et ses impôts indirects.

4°- Enfin, et quoi qu'il ne soit pas possible ici d'approfondir ce problème, il ne faut pas ignorer que, dans le monde des affaires on entend des plaintes constantes sur l'inégalité des charges fiscales. Le commerce et l'industrie se trouvent surchargés par rapport aux diverses autres formes d'activité. Mais à l'intérieur du commerce et de l'industrie, il y a des branches diverses, qui se plaignent incessamment d'être défavorisées : le bâtiment (qui acquitte des impôts spéciaux comme les droits de mutation, et d'autre part, la mobilière qui paralyse indirectement l'industrie); La sucrerie se trouve également surtaxée; l'essence se plaint d'être défavorisée par rapport au bois et au charbon et l'industrie de l'automobile se plaint d'être indirectement atteinte.

Les magasins se plaignent des groupements d'acheteurs.

Le petit commerce essaie de faire surtaxer les magasins à prix unique, etc. etc.

Certains vont jusqu'à dire qu'aux anciens privilèges des ordres ont succédé des inégalités de catégories, de classes sociales.

Section VI

L'universalité de l'impôt .

Cette règle est très voisine de la règle de l'égalité. Il n'y a pas d'égalité véritable sans universalité.

Il n'y a pas égalité, si chacun ne paie pas l'impôt.

Les deux aspects de l'universalité.

Nous avons deux aspects de l'universalité : ce que j'appellerai l'aspect 1789 et l'aspect 1793.

En 1789, la pointe de l'universalité est dirigée contre les anciens ordres privilégiés, noblesse, clergé.

En 1793, la pointe de l'universalité est dirigée contre la tendance démagogique à supprimer les impôts, pour la masse des citoyens. La constitution montagnarde, qui marque un des sommets de l'évolution démocratique, a posé le principe que chaque citoyen, pour avoir le sens des responsabilités nécessaires, devait payer un impôt

direct. Les démagogues, et notamment Battelier, n'osèrent pas combattre le principe; ils demandèrent seulement que l'impôt fut réduit à dix sous pour ceux qui n'avaient que "l'absolu nécessaire", ce qu'on appelle aujourd'hui le minimum vital. Mais les purs entre les purs, Hérault de Séchelles, Couthon, Saint-Just, et surtout Robespierre, combattirent cette proposition. Si, dirent-ils en substance, on crée des exemptés d'impôts, ces exemptés seront accusés de n'avoir aucune responsabilité dans la gestion des affaires publiques on dira, par conséquent, qu'ils n'ont pas à s'occuper activement de cette gestion; on créera donc une classe d'ilotés. " Si vous décrêtez que la misère est dispensée de contribuer aux besoins de la patrie, vous décréterez l'aristocratie des richesses et on en conclura que ceux qui ne paient pas les charges ne doivent pas profiter des bienfaits du gouvernement". N'otez pas aux citoyens la satisfaction de porter à la République le denier de la veuve". Ce sont ces préoccupations, qui sont passées dans le texte même de la constitution montagnarde : " Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques."

Tout le monde doit payer, voilà le sens de l'universalité.

L'universalité de l'impôt rattachée à l'universalité du suffrage.

L'universalité de l'impôt est rattachée à l'universalité du suffrage.

Dans l'esprit de la Révolution, il n'y a plus d'impôts infligés par voie d'autorité: il y a des contributions, que l'ensemble des citoyens, devant les besoins publics, s'infligent à eux-mêmes. Voilà l'esprit de la Constituante.

Inobservation de la règle.

C'était aussi, la doctrine des républicains des débuts de la République. Rouvier disait qu'il ne pouvait pas admettre un impôt, qui ne serait pas payé par la moitié au moins du corps électoral.

Est-ce que la réalité correspond à cette doctrine ? Pas tout à fait, au moins en ce qui concerne les impôts directs.

Pour les impôts cédulaires, la règle de Rouvier est à peu près observée. Il y a plus de cinq millions de cotes, en y comprenant l'impôt général.

5.658.000 en 1935,

5.329.000 en 1937.

Il y a 1.343.000 assujettis à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux; 2.341.000 assujettis à l'impôt sur les salaires. Les salariés n'échappent pas.

Mais pour l'impôt général et progressif sur le revenu, la règle est très loin d'être observée :

sur quarante deux millions de Français, on ne trouve pas deux millions de contribuables. Pas un sur vingt individus !

Le nombre des inscrits au rôle va en diminuant. Il tourne autour d'un peu plus de un million et demi.

En 1937, ils étaient 1.652.537.

Sur ce chiffre, 402 individus, ayant un revenu supérieur à un million paient le cinquième de ce qu'ils avaient payé les 1.652.537 autres, soit 318 millions.

$$\text{Donc } 402 = \frac{1.652.537}{5} = 330.501$$

$$402 = 330.501.$$

Comprenons tout de même que pour ces 402, l'universalité de l'impôt rend un son un peu spécial.

Or ces 402 n'ont que 402 suffrages- Ils ne peuvent rien à côté des 330.501, qui paient la même somme qu'eux. Ils ne comptent pas pour grand'chose à côté des 12 millions d'électeurs.

Il n'y a pas 115.000 contribuables à avoir déclaré plus de 50.000 francs de revenus. Ces 115.000 ont payé 850 millions sur un produit total de l'impôt général de 1.050.000.000. Donc 7% des contribuables à l'impôt sur le revenu paient 85% du produit.

Ils ne comptent pas à côté du million et demi des autres contribuables, et ce million et demi sur 12 millions d'électeurs est encore assez peu de chose.

Ceux qui décident les dépenses, la majorité, ne sont pas ceux qui paient. Et cette considération explique pourquoi la gestion financière était sage de 1814 à 1848, pourquoi elle a commis, depuis cette époque, quelques imprudences.

Adam Smith : " La dépense du gouvernement est, à l'égard des individus d'une même nation, comme les frais de régie sont à l'égard des propriétaires d'un grand domaine, qui sont obligés de contribuer à tous ses frais, à proportion de l'intérêt qu'ils ont respectivement dans ce domaine. Observer cette maxime ou s'en écarter, constitue ce qu'on nomme égalité ou inégalité dans la répartition de l'impôt."

Liaison faite par les constitutions du 3 Septembre 1791 et 5 fructidor de l'an III de l'universalité du suffrage et de l'universalité de l'impôt.

La Constituante
et la Conven-
tion n'admet-
taient au vote

La Constituante et la Convention (pour cette dernière, après la chute de Robespierre) attachaient une telle importance à l'universalité de l'impôt,

que les contri-
buables.

qu'elles l'avaient étroitement liée à l'organisation politique. Elles admettaient au vote tous les contri-
buables, mais seulement les contribuables.

Pour la Constituante, on n'était électeur que si on était imposé en impôt direct pour une somme équivalent au salaire de trois journées de travail d'un manoeuvre non qualifié. Le salaire était apprécié à dix sous. Il fallait donc être imposé pour trente sous.

La Convention, dans la constitution de l'an III, a adopté une solution en apparence un peu la même, mais qui était différente dans son principe. Si on n'avait pas la matière imposable, qui vous obligeât à payer ces trente sous, on pouvait demander, en vue de faire partie du corps des citoyens, à être tout de même imposé pour ces trente sous. C'était une sorte de cotisation civique.

Double remarque : déduction faite des jours fériés, il devait y avoir 300 journées ouvrables par an. On demandait donc $1/100$ du salaire. Combien de contribuables seraient heureux de supporter aujourd'hui ce taux.

2°- Combien d'ouvriers et de salariés paient, en cotisations au syndicat ou à la C.G.T., donc pour la classe, une somme supérieure à celle qu'ils accepteraient de payer pour la nation.

Section VII

L'impôt doit être consenti et contrôlé.

L'impôt apparaissait aux hommes de la Révolution comme un reste de l'ancien asservissement.

C'est pourquoi ils renoncèrent à ce mot, rappelant l'autorité pour le remplacer par celui d'une "contribution" aux dépenses communes indispensables. La Constituante au témoignage de Dupont de Nemours voulait faire succéder "aux exactions du despotisme, les conventions amiables d'une société vraiment fraternelle..."

La contribution
aux dépenses
communes doit
être consentie

Cette contribution doit être consentie et son emploi en doit être contrôlé : "Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée".

L'idée de consentement est tout de même un peu différente de l'idée de vote. Consentir c'est accepter pour soi. Voter, c'est imposer aux autres.

En réalité l'impôt n'est plus consenti il est voté

Je crois qu'on peut dire qu'aujourd'hui l'impôt n'est plus consenti, il est voté.

Il est, tout au plus voté ! Car avec le système des décrets-lois, si on peut considérer que l'impôt est encore voté, c'est au moyen de bien des cascades successives. Les citoyens élisent la Chambre; la Chambre délègue ses pouvoirs, elle vérifie théoriquement l'exercice de la délégation.... Bien des principes de la Révolution sont en train de se relâcher.

Il a été indiqué que, pour les impôts directs, c'est une minorité de la nation, qui y est assujettie. En ce qui concerne l'impôt auquel la démocratie attache le plus grand prix, l'impôt général et progressif sur le revenu, c'est une minorité infime (1 million et demi).

Ce déséquilibre éclate dans le cadre de la commune. D'où viennent les scandales de Marseille ? De ce que les impôts ne sont pas consentis, mais infligés à une majorité de contribuables. C'est un système de cens à rebours. Sont propriétaires de la souveraineté ceux qui ne payent pas les impôts directs. On est arrivé à ce résultat que les bourgeois paient pour leur loyer, une somme équivalente à ce loyer. Le privilège des finances communales s'explique par ce fait que ceux qui imposent ne sont pas ceux qui paient les impôts.

Ce déséquilibre s'accuse dans les communes de la banlieue parisienne, qui sont des dortoirs. Les ouvriers y ont leur lit; ils travaillent ailleurs; ils vivent ailleurs. Cependant ces communes ont des dépenses. Comment y faire face ? En surchargeant de centimes dits additionnels (et qui mériteraient cependant le titre de principal) les propriétaires, les commerçants, les hommes des professions libérales (médecins, notaires). Les budgets communaux sont en effet alimentés principalement par des centimes additionnels à l'impôt foncier (propriétaires), aux patentes (commerçants), à la contribution mobilière (les petits logements étant pratiquement exempts). Plus la majorité électorale est exempte d'impôts, plus naturellement les dépenses municipales sont somptuaires. Le régime a pu durer, tant qu'il y a eu un capital et une épargne à dévorer. Maintenant, on en arrive à poser la question même de la démocratie dans les localités (décentralisation) et même dans l'Etat (décrets-lois). La situation est grave.

Le contrôle du produit de l'impôt par les contribuables.

Le produit de l'impôt doit être contrôlé par les contribuables. C'est ce qu'exprimait la déclaration des droits de l'homme : " Tous les citoyens ont le droit..... d'en suivre l'emploi ... ".

Or c'est un fait sur lequel nous aurons à revenir que la démocratie se désintéresse des comptes.

L'impôt doit être consenti, mais non volontaire. A plusieurs reprises, sous la Révolution, et au lendemain de la guerre, a été expérimentée la contribution volontaire. Payait qui voulait et ce qu'il voulait. Ces expériences ont donné lieu à des gestes spectaculaires ("La belle Chananéenne" qui apporte ses bijoux sur le bureau de la Convention - le député de la Creuse qui apporte un billet de cinq cents francs à M. Raoul Péret siégeant au banc des ministres...). Mais elles n'ont jamais donné de résultat appréciable.

Section VIII

L'impôt doit éviter les conflits trop directs
et trop fréquents entre les employés
du fisc et le public.

La Constituante, devant le spectacle des pratiques du fisc à la fin de l'ancien régime, s'est préoccupée avant tout d'éviter les contacts répétés entre les contribuables et les agents du fisc.

L'adresse aux Français du 28 Juillet 1791 porte à chaque ligne la trace de cette préoccupation: " les anciennes contributions étaient devenues odieuses... parce qu'elles étaient perçues... avec un insolent dédain des droits et des libertés des hommes. C'est pourquoi elle a cherché un système adaptable à " un pays où la constitution, les principes, les droits, les lois, les mœurs, proscrirent toute espèce d'inquisition". Ce système c'est le système des impôts réels et sur les signes extérieurs.

Les impôts réels et sur les signes extérieurs évitent les contacts avec les agents du fisc.

Cette préoccupation d'éviter les contacts avec les agents du fisc a été la règle de la plupart des régimes.

Ainsi, pour l'impôt foncier, ce sont les répartiteurs (électeurs désignés par le conseil municipal) qui seuls se trouvent en rapport direct avec le contrôleur pour l'établissement du rôle annuel.

C'est le même souci, qui amène à frapper le marchand en gros; c'est cette préoccupation, qui est à la base de la taxe à la production.

En 1844, il y eut des émeutes en France parce que les agents de l'Etat, pour le recensement de la population, paraissaient exercer une sorte d'inquisition

sur les particuliers.

Cependant, l'exercice (la surveillance à domicile) a été établie pour l'impôt sur les boissons.

Aujourd'hui, cette institution est généralisée.

La taxe à la production suppose une surveillance de cette production.

La taxe d'armement (1%) sur tous les paiements suppose que tous les commerçants sans exception seront " exercés ".

Les impôts personnels multiplient ces contacts.

Le système des impôts personnels amène d'ailleurs des contacts de plus en plus fréquents et peu désirables entre les agents du fisc et les contribuables.

On a pu dire que " notre système fiscal tend à l'asservissement des individus à une féodalité de fonctionnaires ".

La taxe à la production tend à établir un casier fiscal pour les producteurs.

La perception des impôts suppose une inquisition perpétuelle. L'agent du fisc doit contrôler les affaires, les bénéfices, la clientèle, le coût de la production. C'est un régime d'étatisation, certains disent de bolchevisation; dans tous les cas, c'est un régime contraire qu'avait institué la Constituante.

D'autre part, l'extrême complication des impôts personnels amène des discussions à l'infini entre les agents du fisc et les particuliers. Si l'on considère, par exemple, la taxe à la production, imaginez la simple espèce suivante : Vous commandez une porte à votre menuisier. Sur la fourniture de la porte, l'impôt est de 9% - sur la pose de la porte, l'impôt est de 3%. Le menuisier aura donc une tendance assez naturelle à faire porter la plus grande partie du prix sur la pose (à 3%) et d'y reporter, par conséquent, une partie du prix de la fourniture (9%). Il y aura nécessairement des discussions à l'infini entre le menuisier et le contrôleur; donc des contacts répétés. Un haut fonctionnaire disait qu'il était chargé de dresser " le bâtisier fiscal ".

Section IX

L'impôt doit être mesuré.

Ce principe peut être examiné sous plusieurs aspects.

1°- Il doit être modéré par rapport au contribuable.

2°- Il doit être en rapport avec le revenu

national.

3°- Il ne doit pas paralyser la vie économique.

4°- Il ne doit pas se dévorer lui-même.

§ I - La Modération.

Préoccupation constante de la Constituante de modérer les charges fiscales.

La modération de la charge fiscale était, non pas peut-être un des premiers principes, mais certainement une des préoccupations les plus constantes de la Constituante.

On en trouve les traces dans cette Adresse aux Français sur les contributions publiques, dont l'excellente rédaction était due à Dupont de Nemours, donnée le 28 Juillet 1791, en vertu du décret du 24 Juin précédent. C'est une "Somme" de la doctrine financière de la Constituante, un document mémorable et beaucoup trop oublié, presque inconnu, rarement cité.

La Constituante constate d'abord que les anciennes impositions étaient devenues odieuses parce qu'elles excédaient les véritables besoins publics". C'est d'ailleurs une question délicate de savoir si "le citoyen de 1771 payait plus ou moins d'impôts que le sujet de 1790". (Voir sur ce point spécial, et sous ce titre, une intéressante étude de L. de Cardenel, dans les publications du Comité des travaux historiques et scientifiques du Ministère de l'Éducation nationale, 1935, T. XXII). Dupont de Nemours appréciait à 180 millions l'économie, dont profitait le citoyen par rapport au sujet. D'ailleurs, aux premières velléités de compressions, avaient bientôt succédé une ère de largesses dispendieuses, que rendait possibles l'assignat et que suggérait la politique. (Braesch, les exercices budgétaires du trésor 1790 et 1791, p. 172).

L'Adresse aux Français continue : " Vous avez la certitude que, dès aujourd'hui et chaque année, les contributions sont et seront limitées à ce que commandent et commanderont impérieusement le service et les intérêts de la nation Déjà les dépenses ont été restreintes.... Le droit des patentes correspond aux jurandes maîtrises... Il est bien plus modéré... Il vaut mieux imposer moins que d'imposer trop.. (P. 467). Et la Constituante établit un plafond pour les impôts nouveaux : 1/6 du revenu pour l'impôt foncier, 1/20 du revenu mobilier dénommé par le loyer, 1/40 du revenu en cas d'insuffisance des précédents impôts.

Le programme de la Constituante était de construire un système financier sain " avec la moindre

dépense et la moindre gêne qu'il serait possible". C'est un excellent programme, toujours d'actualité... aujourd'hui plus que jamais. Car l'étreinte fiscale se fait de plus en plus forte. Si de nos jours, Saint-Martin voulait renouveler son geste légendaire de donner à un pauvre la moitié de son manteau, l'Etat lui réclamerait aussitôt l'autre moitié au titre des droits de mutation sur les dons manuels... C'est au moins ce qu'affirmait naguère un écrivain de beaucoup d'esprit à une réunion de classes moyennes. Ce n'est qu'une boutade, mais elle contient bien quelque âme de vérité.

Je suis le premier à rendre hommage au gouvernement actuel, à ses intentions, à ses oeuvres, à ses résultats. Si je regarde à cent jours en arrière et que je mesure le chemin parcouru, je proclame aussitôt: ça va mieux et merci. Seulement, je ne voudrais pas que l'on s'arrêtât sur un si beau chemin.

Nécessité de
diminuer la
note à payer.

Je n'ai eu aucune pensée de critique, notamment à l'égard de notre éminent grand argentier, lorsque j'écrivis que " les charges fiscales constituent, en l'état actuel de l'économie, un insupportable fardeau". Ces mots, en effet, sont exactement ceux qu'a employés M. Paul Reynaud dans son projet de budget pour 1939.

Seulement, il y a la note à payer et il faut bien parler à cette nécessité impérieuse du moment. On n'aura rien fait, tant qu'on n'aura pas diminué la note à payer.

En attendant, en effet, cet insupportable fardeau devient chaque jour plus accablant et c'est un véritable cri d'angoisse, qui monte des profondeurs du pays.

Ecoutez ce qu'a dit le Ministre des Finances lui-même dans son lumineux discours du Sénat, publié en brochure sous ce titre, qui est tout un programme: Sauver le régime et le pays (28 Décembre).

" Nous avons, dit-il, porté à 27% l'impôt cédulaire sur les valeurs mobilières (réduit à 18% par M. Vincent Auriol)... Nous avons porté à 36% (au lieu de 25%) l'impôt cédulaire sur les valeurs mobilières étrangères.... Nous avons également majoré de 33% le barème de l'impôt général sur le revenu.... C'est seulement après ces opérations cruelles, excessives probablement, que nous avons frappé 2% l'ensemble des revenus professionnels...."

Les nécessités de la démocratie parlementaire sont telles qu'un gouvernement, pour vivre et pour obtenir à son oeuvre de salut l'adhésion de certains secteurs de l'opinion, est condamné à paraître se

vanter de réformes qu'il regrette. Voilà pour les impôts directs.

Mais vous pensez bien que les impôts indirects n'ont pas été oubliés. La ménagère, qui achète un kilo de chicorée paie, sans le savoir, 2fr.05 au fisc au lieu de 1fr.50; quand elle achète un kilo de sel, elle paie 18 sous d'impôt (au lieu de 12); quand elle verse à l'épicerie 6 frs. pour un kilo de sucre, il y a 27 sous pour l'Etat (au lieu de 17). Aucun automobiliste ne peut ignorer que, quand il verse 10 livres d'essence dans son réservoir, c'est comme s'il portait 18 frs chez le percepteur. Il serait facile d'ajouter à l'infini de nouveaux grains à ce chapelet d'horreurs fiscales. Ces appels massifs et répétés à la fiscalité ne tarderont pas à ruiner le pays, ce qui est grave, mais inutilement, ce qui est doublement regrettable.

Le cercle
infernale.

On a augmenté (et comment!) les tarifs du métro. Résultat : les recettes ont diminué et le déficit que l'on prétendait combler se creuse chaque jour davantage. Pourquoi ? Parce que plus le produit est cher, moins il se vend. Faites le métro bon marché, les foules s'y engouffrent. Faites le métro cher : on aime mieux respirer directement sous le ciel du bon Dieu. En Octobre 1938, il y a eu près de 11 millions de voyageurs de moins qu'en Octobre 1927. Et cela se traduit par une diminution de recettes de plus de 5 millions. Et vous verrez que, pour boucher ce nouveau trou, on procèdera à une augmentation de tarif, qui creusera un trou de plus, etc... Aura-t-on le courage de s'évader de ce cercle infernal ?

Pour un franc, que chaque voyageur paye dans le métro ou dans les autobus, il coûte sept sous à l'entreprise.

Le contribua-
ble promu aux
fonctions de
contrôleur et
de percepteur.

Mais voilà que l'arsenal de la fiscalité est en train de s'enrichir d'une arme nouvelle. Le contribuable se voit promu aux fonctions de contrôleur et de percepteur. Il y a longtemps que c'est fait pour les banques, pour les sociétés, pour le commerce. Le procédé se généralise. Pour la fameuse taxe de 2%, celui qui paie le revenu imposable doit percevoir l'impôt pour le compte de l'Etat. Et c'est, en somme, à quoi se ramène l'arrangement avec le cinéma : les industriels du quatrième art paieront l'impôt et le récupéreront sur le spectateur !

Le sénateur Marcel Régnier, à qui sa rude franchise a valu la perte de son siège sénatorial, calculait l'autre jour, ici même, que l'ambitieux qui voudrait s'assurer un revenu de 486.660 francs - c'est-à-dire de 40.000 francs Bonaparte, devrait payer 783.000

francs d'impôts directs, cédulaire et général, sans parler naturellement des impôts indirects, qu'il paierait ensuite comme tout le monde.

Le péril de ces taux excessifs, apparaîtra dans les paragraphes suivants .

§ 2 - L'impôt doit être dans une proportion raisonnable avec le revenu national.

Voici ce que disait sur ce point le rapporteur général du budget au Sénat :

L'énormité
des prélève-
ments fiscaux

" Le second déséquilibre réside dans l'exagération du prélèvement opéré par la puissance publique sur le revenu national. Je ne m'aventurerai pas à vous indiquer des chiffres, la notion du revenu national étant bien imprécise. Même en admettant cette notion, il est malaisé de déterminer le pourcentage du prélèvement, qui est supportable et celui qui ne l'est pas. Une seule chose est certaine : c'est l'essoufflement de notre appareil fiscal".

Cependant, M. Pietri a lancé la formule " Le Français travaille un jour sur trois pour l'Etat". C'était avant l'augmentation récente de la fiscalité.

M. le professeur Jèze estime à la moitié du revenu national les prélèvements fiscaux de l'Etat.

Mais ces chiffres ne donnent évidemment qu'une moyenne. Il y a donc des contribuables, qui paient plus que la moitié de leurs gains ou revenus.

Dans son admirable discours du 12 Novembre 1938, M. Paul Reynaud avait su résumer en quelques phrases le but et les moyens de son système. Le but : Recréer un revenu national important qui, seul, rendra supportable le poids énorme des charges publiques. Les moyens ? Un régime plus libéral pour les prix - un régime libéral pour le crédit - un régime plus libéral pour le travail. Et le ministre ajoutait que ces trois actions devaient être entreprises simultanément. Où en sommes-nous ?

Des calculs poursuivis aux Etats-Unis, à l'heure présente (mai 1939) estiment à 20% le prélèvement fiscal sur le revenu national. Chez nous, c'est 30%. Nous avons dévoré les marges d'imprudence.

On a enseigné au cours d'économie politique les modes de calcul du revenu national. Ils restent d'une valeur approximative. Voici des appréciations pour fin 1938 :

En 1935, après une crise économique de cinq années, le chiffre de 172 milliards de revenus (franc

à 20 centimes) correspondait encore à 34 milliards 1/2 du franc de germinal. Nous étions presque au niveau de 1911.

En 1938, on revient dans une chute verticale, à 24 milliards de francs de germinal.

Nous avons donc perdu en trente mois le fruit de l'effort accompli en trente ans (de 1878 à 1911).

Il faut augmenter le revenu national ou diminuer les impôts.

§ 3 - Le fisc ne doit pas paralyser la vie économique en tuant l'esprit d'entreprise.

De divers points du monde est parti un heureux courant de reprise. Il bat les côtes de notre pays. Il hésite longuement avant d'y pénétrer. Les causes de cet arrêt sont nombreuses. Au premier rang, se dresse l'obstacle que notre régime fiscal oppose à la conception des desseins quelque peu vastes et aux initiatives qui dépassent l'immédiat lendemain.

On ne fonde plus, on ne crée plus d'entreprises. On n'organise pas de sociétés. C'est une question d'atmosphère. L'oxygène manque. Nos seigneurs entendent laisser à l'épargne tous les risques et prétendent lui enlever les profits.

Celui qui possède une entreprise refuse de l'étendre. Bien au contraire, il ne rêve que de la restreindre. Il hésitera même à consacrer une somme considérable à des améliorations, à des réparations, à des entretiens. Le risque industriel est trop lourd; le bénéfice est techniquement difficile, politiquement presque impossible. Le Trésor a des exigences tellement impérieuses que l'Etat ne laissera pas les citoyens gagner. Et c'est l'Etat qui crée ces besoins: pour cette année seulement, 10.000 fonctionnaires nouveaux, plus 60.000 cheminots.

Ce que le travailleur a pu arracher au Moloch fiscal, il est bien loin d'être sûr de le laisser à ceux pour lesquels il a fourni son effort.

La dénatalité

Nous touchons ici un des problèmes les plus angoissants de l'heure présente.

Au Cercle républicain, M. Herriot prononçait naguère un discours singulièrement remarquable par la beauté de la forme et l'élévation de la pensée. Il y indiquait d'un mot l'angoisse que lui inspire, au point de vue de la sécurité française, la diminution de notre natalité. M. Thorez lui-même, dans une de ses paradoxales homélies rouges, où l'on discerne mal la part de la politique et celle de la doctrine soulignait, au premier rang des préoccupations du front

populaire " la grave orise de dénatalité, qui menace notre peuple". Ce sont là des idées anciennes, mais elles prennent une physionomie nouvelle par le côté d'où elles sont aujourd'hui proclamées.

Pour favoriser
la natalité
il faut favori-
ser l'héritage

Or, qui veut favoriser la natalité favorise la famille. Qui veut favoriser la famille, favorise l'héritage. Il ne suffit pas de lancer des enfants dans le monde; il faut leur permettre d'arriver à l'âge où, à leur tour, ils pourront soutenir des enfants. C'est cette admirable chaîne perpétuelle qui fait la solidité d'une société et d'une patrie. Si vous savez que vos enfants ne pourront s'abriter dans la maison que vous auriez construite, vous ne la construiriez pas. S'ils ne doivent pas avoir ce pré, qui compléterait si bien votre domaine, vous ne l'achèterez pas. S'ils ne doivent pas recevoir le fruit de vos douloureux efforts, vous ne le ferez pas. Aussi le régime fiscal des successions intéresse les pièces maîtresses de la charpente sociale. M. le président Caillaux l'a dit au Sénat avec cette autorité et cette expérience, qui font de lui le Sage parmi les Sages de la République. Il a déploré l'indifférente légèreté avec laquelle les pouvoirs publics " tutoient la famille".

Le ministre des Finances a exposé le dessein essentiel de la réforme; épargner le petit patrimoine, fruit du travail; frapper la grosse fortune, produit du capital déjà acquis. Or l'intention vaut d'après la manière dont elle est réalisée : la grosse fortune commence à 500.000 francs, en francs Auriol, c'est-à-dire 50.000 francs, en francs Bonaparte. En 1914, on ne considérait pas 50.000 francs comme une fortune scandaleuse.

La progression, pour ne pas dégénérer en confiscation, réclame des plafonds. Or, rien n'est délicat comme la fixation, et j'allais dire, mais je recule devant l'incohérence de l'image, comme le maniement de ces plafonds. Un quart en ligne directe et entre époux, la moitié en ligne collatérale éloignée, quarante pour cent dans la ligne collatérale la plus proche.

Le scandale est dans la ligne directe. Qu'un enfant qui hérite de la maison élevée par son père, doive payer 25% de la valeur de cet immeuble pour avoir le droit de n'être pas expulsé du foyer où il a toujours vécu, c'est excessif. C'est ruineux si l'enfant n'a hérité que de la maison, puisqu'il doit aussitôt l'hypothéquer pour payer l'Etat.

Il faudrait faire une étude des divers impôts pour voir leur influence sur la vie économique

Par exemple, les impôts sur les opérations de bourse, les exigences du timbre au comptant sur la valeur nominale des titres étrangers à admettre à la Bourse de Paris, font désertier cette bourse au plus grand bénéfice des étrangères :

Une action Swedish Match vaut 270 fr. à Paris, 226 frs. partout ailleurs.

On achète partout ailleurs qu'à Paris. C'est de la bonne évasion légale. Mais il y a à Paris 10.000 commis de finances en chômage sur le pavé!

La Commission
de détente
fiscale.

Le ministre des finances le sait. Il a créé une commission, la commission de détente fiscale, présidée par le Conseiller d'Etat Reclus, avec mission de rechercher et de modifier les impôts, qui pèsent directement sur la vie économique. Le droit pour le gouvernement de prendre des mesures sur l'avis de cette commission a pris fin le 31 Mars 1939.

Les décrets de détente fiscale peuvent être classés suivant leur objet en trois groupes.

Un premier groupe est destiné à favoriser les investissements de capitaux.

Un deuxième groupe tend à stabiliser les impôts, qui frapperaient automatiquement les entreprises en voie d'extension.

Un troisième groupe a pour but d'encourager d'une manière plus particulière certaines formes d'activité, dont le développement intéresse l'économie générale et la défense du pays.

§ 4 - L'impôt ne doit pas se nuire à lui-même.

Or il se nuit à lui-même de deux façons :

1°- L'exagération du taux diminue le produit.

2°- La matière imposable ne doit pas être dévorée par l'impôt.

L'exagération
du taux de l'
impôt diminue
le produit.

1°- Que l'on comprenne d'abord que le taux ne doit pas être assez fort pour empêcher l'acte imposé. Il y a des taux ruineux pour le trésor. S'il exige 4 sous par cravate, on porte des cravates; s'il demande 20 francs, on n'en porte pas. S'il met cinq francs d'impôt par chapeau, on verra encore des chapeaux; s'il met cent francs, on n'en verra plus.

Ainsi les gros taux tuent les totaux.

En Angleterre, au milieu du XIXème siècle, comme les budgets se soldaient en déficit, les gouvernants responsables se dirent que, si 100 shillings de taxe donnaient 100 shillings de recettes, 105 shillings de taxe donneraient 105 shillings de recettes. Or, lorsqu'ils eurent réalisé la réforme, ils s'aperçurent

qu'ils n'avaient pas 105 shillings de recettes, mais pas même 100 et seulement 96. Les gouvernants comprirent alors qu'ils avaient dépassé la limite de la taxation profitable et qu'au-dessus de ce plafond, imposer plus c'est recevoir moins.

Turgot, en 1775, réduit de moitié la taxe sur le poisson de mer. La consommation double. Le produit reste le même.

Un chancelier de l'Echiquier constate que, au tarif de 1fr.90, le droit sur le café ne lui rapporte que 0fr.12 par tête d'habitant. Il réduit le droit des deux tiers et le produit monte à 1fr.20 par tête. Diminué des deux tiers, l'impôt rapporte dix fois plus.

Les télégrammes belges, à deux francs, ne couvraient pas leurs frais. Un homme Couvreur, financier de son métier offre de les transmettre pour vingt sous. Le bénéfice est, au bout d'un an, tellement substantiel que, pour l'accroître encore, on met la dépêche à dix sous les dix mots !

A l'inverse, M. Thiers, au cours de cet émeuvent redressement de la France au lendemain de la guerre et de la Commune, avait cru augmenter les recettes de l'Etat en élevant le timbre des lettres de 3 sous à 5 sous. Deux cinquièmes d'augmentation du tarif : quel est le résultat ? Deux cinquièmes dans la diminution du nombre des lettres. A l'inverse, lorsque la loi du 6 Mars 1906 réduisit de 3 sous à 2 sous le prix du transport d'une missive, le nombre des lettres en circulation passe de 900 millions en 1905 à 1.200 millions en 1909. L'activité du pays était accrue et la réforme, comme le constataient des documents officiels " avait procuré au Trésor une plus-value appréciable des produits ".

Certes, le maniement des dégrèvements est lui-même délicat et peut assécher le budget. Mais les accroissements inconsiderés ont ce vice supplémentaire que, en appauvrissant le Trésor, ils ruinent le pays en paralysant la vie économique. Voyez l'augmentation des tarifs de chemins de fer; elle est de 50%, ce qui est écrasant; elle ne fait entrer que 10 % de plus dans les caisses publiques; mais elle diminue d'un million le chiffre des wagons chargés. Telle action coûte, à raison de la fiscalité, 270 francs à la Bourse de Paris, et 226 francs à Bruxelles, à Londres ou à Amsterdam. Résultat : on n'achète pas à Paris. Un vent de désolation court sous le péristyle et l'économie française meurt. M. Fiancette, rapporteur du budget du département de la Seine, nous dit que la dernière augmentation des tarifs a diminué de 25% la clientèle

en autobus.

Pour l'essence, on voit l'effet désastreux de l'impôt comme dans une expérience de laboratoire. En Janvier 1938, les divers droits sur l'essence représentaient, par litre, 1fr. 783; - on en consommait 286 millions de litres.

L'Etat percevait 512.798.000.

En Janvier 1939, les droits sont augmentés :
2fr. 0146 -

La consommation diminuée : 283.400.000

Le produit pour l'Etat
diminué : 470.200.000

Les taux excessifs tuent les totaux. C'est grave. Ils tuent d'abord la vie économique. C'est désastreux.

2°- L'impôt ne doit pas se dévorer lui-même.

La matière imposable ne doit pas être dévorée par l'impôt.

Il faut que l'impôt d'aujourd'hui laisse quelque chose à dévorer à l'impôt de demain. Or, cela n'est possible que s'il ne mord pas sur le capital ou s'il n'absorbe pas le revenu au point de contraindre le contribuable à dévorer son capital.

Or, pour des motifs divers, la France s'appauvrit.

Il n'y a pas seulement transfert dans la fortune d'une classe à une autre ainsi qu'a essayé de le démontrer M. Landry.

Il y a vraiment diminution de la fortune nationale : la preuve c'est la diminution de l'annuité successorale. A force de multiplier les prélèvements sur les successions, l'Etat absorbe le capital national et ne trouvera plus rien à imposer. Ce n'est qu'un exemple.

Le fait même de l'appauvrissement a été nié. On a dit qu'il n'y a pas eu diminution de richesse dans l'ensemble du pays, mais seulement déplacement, transfert à l'intérieur même de ses frontières. Le phénomène serait favorable au point de vue de la paix et de la justice sociales. Mais, même s'il était réel, il aurait une répercussion passive sur les recettes fiscales directes, attendu que le déplacement s'opérerait en faveur de classes qui, dans notre système positif, échappent à l'impôt. Le nombre de citoyens inscrits au tableau d'honneur des impôts, et notamment de l'impôt global et progressif sur le revenu, s'amoindrit progressivement.

Sans nier absolument ce déplacement intérieur, on est bien obligé de reconnaître, en définitive, un appauvrissement du pays.

Avant la guerre, l'ensemble des biens transmis

en un an à la suite de décès (annuité successorale) représentait en moyenne cinq milliards de francs-Bonaparte. Si la fortune française était restée de même chiffre et de même consistance, l'annuité successorale devrait être de cinquante milliards. Or, après avoir été de 16 milliards (15.978.934.378), elle est descendue en 1936, au-dessous de 15 (14.819.058.298). Cette diminution catastrophique ne peut raisonnablement s'interpréter tout entière par une fraude systématique et impunie des masses. Il faut donc toujours en revenir à un appauvrissement absolu, en soi sans compensation.

D'ailleurs, cette conclusion est largement confirmée par l'examen objectif des patrimoines particuliers et de leurs éléments constitutifs. Combien de titres reposent définitivement dans l'ossuaire ? Combien qui en sont réduits à moins du dixième de leur valeur 1914. De ces 100% ou de ces 90% il y a bien des épargnants, qui sont appauvris. Mais qui en a profité ? Personne.

Combien valaient les actions de la Banque de France avant guerre ? 2.500 francs en moyenne. Ce chiffre représentait environ 800 grammes d'or. Aujourd'hui, le cours est à 5.800, soit environ 150 grammes d'or.

N'allez pas croire d'ailleurs, que les placements en immeubles soient plus favorisés. Dans l'espace de moins de dix ans, les belles maisons encore qualifiées, assez ironiquement, de " rapport " du centre de Paris, ont perdu la moitié de leur valeur marchande.

Les fonds de commerce ont suivi la dégringolade générale. Ils ne mouraient pas tous, mais tous étaient frappés. Dans les derniers mois, le registre du commerce, pour le seul département de la Seine, a enregistré le décès de 16.000 maisons. Elles devaient bien utiliser, salarier, faire vivre quelques employés. Et vous demandez d'où vient le chômage !

Une maison autrefois brillante sur l'Avenue de l'Opéra devait 1.800.000 frs d'impôts. On est allé trouver le ministre des finances pour demander la réduction de moitié : 900.000 frs. Le ministre des finances a dit : " J'applique la loi, je ne la fais pas ". C'était la bonne réponse du ministre des finances. Qu'a fait le Gagne-Petit ? Il a fermé : 400 employés sur le pavé. Qu'est-ce qu'on a payé à l'Etat sur cette somme ? On n'en sait rien, peut-être pas les 900.000 frs qu'on offrait de payer. Depuis trois ans, il y a 16.000 maisons mortes, qui ont été rayées du registre du commerce. C'est 16.000 maisons, qui ne paient plus patente, l'impôt sur les bénéfices commerciaux, etc...

Il y a une décroissance du nombre des contribuables aux divers impôts directs. On finit par faire une telle chasse aux contribuables que leur nombre diminue. On a tellement chassé les perdreaux qu'il n'y en a plus. Le jour où il n'y aura plus de contribuables, les pauvres paieront. C'est le régime de la Russie Soviétique; on a supprimé les riches. Alors, qui paie? Les pauvres. La révolution russe a été faite contre les impôts indirects. Avec quoi est alimenté le budget de la Russie? Exclusivement avec des impôts indirects. On ne peut pas à la fois prétendre avoir un impôt sur la fortune et supprimer la fortune, c'est trop évident.

Chapitre III

TECHNIQUE FISCALE ET SYSTEMES GENERAUX

D'IMPOTS.

La technique fiscale limitée à la recherche des impôts les moins mauvais.

Jean-Baptiste Say (1767-1832), l'économiste libéral intransigeant (grand-père de Léon Say, économiste et financier, homme d'Etat 1826-1896) portait cette intransigeance en matière d'impôt. Dans son Traité d'économie politique, il l'accuse de ruiner l'industrie, de favoriser les superstitions, de provoquer au mensonge, de dépraver les mœurs; d'inciter à la paresse, de ramener le paysan à la vie des brutes.

Léon Say trouvait que l'impôt est un mal, mais mal nécessaire et que tout ce qu'on peut dire contre lui in abstracto est inutile. Il n'y a pas de bons impôts; il y en a de moins mauvais que les autres. C'est à la recherche des moins mauvais que se limite la technique fiscale.

Section I

L'impôt doit-il être direct ou indirect.

§ I - Définition.

L'Instruction de la Constituante du 8 Janvier 1790.

La Constituante de 1789, cette grande assemblée qui posa les bases du droit public de toutes les nations libres modernes, et aussi du système fiscal qui a assuré un siècle et quart de paix sociale à la France, accompagnait ses décrets d'instructions destinées à faire comprendre le système fiscal et aussi,

il faut bien le dire, à encourager la rentrée des impôts. Dans son instruction du 8 Janvier 1790, elle donne la définition suivante : " On appelle contribution directe toute imposition foncière ou personnelle, c'est-à-dire assise directement sur les fonds de terre et les personnes, qui se lève par les états du cadastre ou des rôles de cotisations et qui passe immédiatement du contribuable cotisé au percepteur chargé d'en recevoir le produit. Les contributions indirectes sont assises sur la vente, le transport, et l'introduction des objets de commerce et de consommation; contribution dont le produit ordinairement avancé par le fabricant, le marchand ou le voiturier, est supporté indirectement par le consommateur".

En matière d'impôt, difficulté de distinguer les effets des causes.

Mais sur ce point, il faut se rendre compte de la difficulté et de la complexité des problèmes, comme Léon Say l'a lumineusement indiqué : En matière d'impôt et au point de vue de la science financière, on se retrouve toujours en face du grand problème, qui se pose devant tous ceux qui se consacrent aux sciences morales, comme il se dresse aussi devant ceux qui se consacrent aux sciences naturelles, chimiques et physiques. Il est difficile, de quelque phénomène qu'il s'agisse, moral ou physique, de distinguer les effets des causes et réciproquement. Il est également impossible de nier qu'il n'y a pas de bien qui ne produise du mal, ni de mal qui ne produise du bien. Cependant toute action a, dans ses effets, une suite de contraires, dont il faut tenir, en quelque sorte, la comptabilité. Il faut en solder le compte général, pour en apprécier la conséquence économique ou physique et pour en déterminer la moralité et l'utilité".

Evidemment, ces définitions plus que centennaires ont besoin d'être un peu mises au point, mais elles conservent une très grande part de vérité.

Assiette de l'impôt et caractère direct ou indirect.

L'impôt direct est établi sur un état permanent.

I° - Assiette - Remarquons d'abord, d'une façon générale, que le caractère direct ou indirect de l'impôt dépend de son assiette. L'impôt direct est établi sur un état permanent. Par exemple, l'impôt par tête. On existe, on est une personne, souvent indépendante de son travail ou de son revenu. Comme personne, comme individu, pour cet état permanent qui est l'existence, on peut être taxé. L'impôt par tête (caput) est dit capitation. La capitation a existé dans l'ancien régime, sous plusieurs formes. La Constituante avait établi la cote personnelle (1fr.50 à 4fr.50). Au lendemain de la guerre, il y a eu la taxe civique.

Impôt sur le revenu. Ou bien on a une profession qui assure des revenus, on a une source quelconque de revenus. Alors ce sont ces revenus, se reproduisant annuellement, qui sont frappés. C'est aujourd'hui, l'impôt général et progressif sur le revenu global, ce sont les impôts cédulaires sur les revenus.

Impôt sur la propriété. Ou bien enfin, on est propriétaire d'un bien : c'est la propriété, droit permanent qui sera frappé : impôt foncier sur la propriété bâtie, impôt sur la propriété non bâtie.

Ainsi les impôts directs sont perçus sur des états, des situations : je suis un homme, je suis avocat, commerçant, médecin, je suis propriétaire.

L'impôt indirect sur un acte.

Les impôts indirects sont perçus sur les actes.

L'impôt direct correspond au verbe : Je suis.

L'impôt indirect correspond au verbe : Je fais.

Le rôle nominatif, seconde caractéristique de l'impôt direct.

2°- Rôle nominatif - La seconde caractéristique de l'impôt direct, c'est qu'il est perçu d'après un rôle. Le rôle est une liste où les contribuables sont inscrits avec leur nom, cette liste, rendue exécutoire par le préfet. Le contribuable reçoit un extrait du rôle qui lui fait connaître sa dette d'impôt.

Lorsqu'on se présente à l'octroi avec un objet soumis à la taxe, c'est l'acte d'entrée qui est frappé il n'y a pas de rôle, on n'a pas besoin de dire son nom, on verse son argent; cela suffit. Lorsqu'on achète un paquet de tabac, on ne dit pas davantage son nom. Il n'y a pas de rôle des funérailles.

Persone qui supporte définitivement le poids de l'impôt.

3°- La personne qui supporte définitivement le poids de l'impôt. Ceci pose le problème de la répercussion et de l'incidence qui fera l'objet d'une étude spéciale. Dans l'impôt direct le payeur est en même temps le supporteur.

Dans l'impôt direct, le payeur est en même temps le supporteur.

Il est entendu, d'après des affirmations courantes, sur lesquelles nous aurons à donner des précisions que l'impôt direct serait supporté définitivement par celui qui le paie; au contraire, le poids de l'impôt indirect serait rejeté par celui qui le paie sur d'autres. Par exemple, il est évident que l'individu qui paie un droit de douane à l'entrée d'un marché, lorsqu'il vend la marchandise, compte le droit de douane dans son prix, et par conséquent ce sont les consommateurs, qui paient le droit de douane. Lorsque le boucher a payé l'octroi à l'entrée des barrières, s'il a payé 2 sous pour chaque kilo, il vous fera payer 10 sous. C'est ce que l'on appellera récupérer l'octroi. Puis, quand on supprimera les droits d'octroi, après beaucoup de criailleries des démagogues, le beefsteak ne sera pas diminué d'un sou.

Ce n'est que
relativement
exact.

Cette conception que l'impôt direct serait supporté définitivement par celui qui le paie est loin d'être vérifiée, dans tous les cas, par la réalité. Evidemment, l'impôt sur le salaire, l'impôt sur les traitements est supporté définitivement, on ne peut le rejeter sur personne. Mais l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt des patentes qui est encore payé comme impôt local, comme centime additionnel à un principal fictif, le commerçant est bien obligé de les faire payer par la clientèle. Lorsque les impôts sont légers, évidemment ce calcul entre pour peu de chose dans les comptes. Mais lorsque l'on paie des impôts formidables sur les bénéfices industriels et commerciaux ou sur la patente, le comptable de l'établissement prend ces impôts en compte et lorsqu'il établit le prix de revient, il fait bien entrer une partie de l'impôt dans le prix de la marchandise. Alors ici, évidemment, c'est un impôt direct, qui n'est pas direct en ce sens que celui qui le paie n'en conserve pas définitivement le poids pour lui tout seul à sa seule charge.

Considérons la cédule des professions non commerciales, la cédule des professions libérales. Ici évidemment, celui qui paie l'impôt a une tendance à le rejeter sur celui qui le paie, mais ce n'est pas toujours facile. On vient vous offrir une affaire avec un honoraire de 10.000 frs. Vous pourriez dire au client : " Sur ces 10.000 frs, je vais payer les 16 plus 8% après arrondissement au franc supérieur, je vais payer 1.600 frs, ajoutez ces 1.600 que nous ne comptons pas. Puis je repasserai au global et progressif, ce qui fait que vous avez l'air de me donner 10.000 et en réalité, il reste beaucoup moins pour moi." Mais ce raisonnement, personne ne le fait, parce que comment peut-on apprécier le prix du concours d'un avocat, d'un médecin, d'un chirurgien.

Pour l'impôt foncier sur la propriété non bâtie, sur la propriété agricole, théoriquement, le propriétaire devrait dire : " J'ai payé tant d'impôts". donc, je suis obligé de porter à tel prix mon blé, mon vin, etc... Mais les cours des produits agricoles dépendent du nombre d'éléments, qui échappent à l'agriculteur, et notamment du protectionnisme et de la concurrence internationale.

Sauf à revenir sur cette question ce que nous voulons indiquer maintenant c'est que cet argument en faveur des impôts directs, qui n'ont pas de répercussions sur d'autres, qu'on ne peut pas les faire supporter par d'autres, est tout de même un argument, qui mérite d'être examiné de très près.

§ 2 - Intérêt technique de la classification entre impôts directs et impôts indirects.

L'impôt indirect est un impôt sur un acte de circulation ou de consommation, ou de transformation des richesses. C'est la distinction fondamentale en impôts directs et impôts indirects. Quel intérêt y a-t-il à distinguer ?

Intérêts de la distinction entre impôts directs et impôts indirects.

Il y a : 1°- Une question d'administration, qui n'est pas de grand intérêt scientifique; il y a une régie des contributions directes, avec un service qui se charge de l'assiette et un autre service qui se charge de la perception. Au point de vue administratif on dit, et c'est très commode : les impôts directs sont ceux qui sont perçus par la Régie des contributions directes. Seulement, au point de vue scientifique et au point de vue de la justice sociale, on ne peut pas se contenter de pareilles définitions.

2°- Il y a aussi la question de la compétence en matière de réclamations : les impôts directs sont de la compétence de la juridiction administrative, dans le droit positif du Conseil de préfecture, avec appel au Conseil d'Etat. Les impôts indirects sont de la compétence de l'autorité judiciaire, en principe du tribunal de première instance, sauf pour des matières déterminées, où il y aurait une autre juridiction indiquée, et par exemple pour les douanes devant la justice de paix. Mais si vous avez un procès d'enregistrement, il est porté devant le tribunal civil. Pourquoi cette complication ? Il n'y a pas d'explication absolument satisfaisante à fournir. On en a proposé de diverses; les impôts directs sont perçus en vertu d'un rôle nominatif, qui est un acte d'autorité, etc.

Ces explications ne sont pas toujours absolument satisfaisantes et d'une parfaite clarté.

Voilà par exemple une entreprise sous forme de société anonyme : La société est dirigée par un conseil d'administration; ce travail de direction est rémunéré. A côté, il y a un directeur, également rémunéré. Et bien! les rémunérations des administrateurs sont perçus par l'administration de l'enregistrement et sont par conséquent de la compétence du tribunal civil tandis que la rémunération du directeur est frappée d'un impôt direct, perçu par les percepteurs, et par conséquent de la compétence du conseil de préfecture.

Si un employé, par exemple le rédacteur d'un journal, devient administrateur, il n'a plus à faire sa déclaration au contrôleur des recettes, mais au

bureau de l'enregistrement. Son salaire devient un droit d'enregistrement.

§ 3 - Justice des impôts directs et des impôts indirects.

L'impôt indirect pèserait dit-on plus lourdement sur les classes pauvres.

Enfin la question des impôts directs et indirects se pose au point de vue de la technicité fiscale et de la justice. Quel est le gros argument contre les impôts indirects? Il y a encore contre eux une campagne très vive. L'impôt indirect pèserait plus lourdement sur les classes pauvres. Voilà une grosse objection.

Dans quelle proportion les impôts indirects pèseraient-ils plus lourdement sur les classes pauvres? Nous n'avons pas en France d'étude très approfondie sur la question. Un Allemand, Neumann, a essayé d'apprécier en chiffres et il a fait l'étude du poids des contributions indirectes dans son pays, grâce à une analyse sur 1.000 budgets moyens ou modestes. Voici ce qu'il a trouvé : sur un budget familial de 5.000 frs, les impôts indirects pèsent pour 5%; sur un budget de 7.000 frs, les impôts indirects ne pèseraient que pour 3.75%, et ainsi de suite. Il arrive à un plafond de 60.000 frs, où les impôts directs ne pèseraient que pour 0.80%.

C'est une image. Nous ne croyons pas que cette progression soit très exacte, mais enfin elle donne une idée. Par conséquent, l'impôt indirect est inversement proportionnel, c'est-à-dire que plus on est pauvre, plus lourd est proportionnellement le poids des impôts indirects. Voilà le gros argument.

Institutions qui compriment l'antiproportionnalité des impôts de consommation.

Mais l'antiproportionnalité certaine des impôts de consommation est comprimée par tout un ensemble d'institutions positives : 1°- L'exonération du minimum vital. 2°- Les déductions pour charges de famille - 3°- La ristourne nationale aux familles nombreuses. 4°- L'existence d'un impôt général sur le revenu global, que ne paient pas les masses. 5°- La progressivité très rapide de cet impôt global (de 1 à 4% par tranches avec plafond de 32% sur l'ensemble.

Ce qu'il faut bien voir, c'est que tout notre système fiscal d'impôts directs tend précisément à remédier à cette inégalité fiscale, et on a tant insisté sur le remède qu'on est arrivé à un résultat inverse. Par exemple, vous dites qu'un père de famille fait manger plus de pain, fait boire plus de vin, fait consommer plus de sel qu'un célibataire riche. Oui, c'est entendu; mais le père de famille jouit des réductions pour charges de famille; d'autre part, il y a la

réduction du minimum vital, il y a 10.000 frs qui sont exemptés, qui par conséquent ne paient pas d'impôts sur le revenu, qui ne paient pas l'impôt cédulaire, qui ne paient pas l'impôt global. D'autre part, il y a des encouragements aux familles nombreuses, la ristourne nationale pour les familles nombreuses : à Paris, les ménages de trois enfants se voient attribuer une somme à la mairie, même s'ils appartiennent aux 200 familles. Par conséquent, l'équilibre est rétabli par un poids complémentaire d'impôts directs.

Donc : 1° - un impôt inversement progressif de contributions indirectes est remplacé à la base par un poids complémentaire d'impôts directs.

2° - Ce remplacement à la base va jusqu'à un poids d'environ 4%; et au-delà de 4%, à raison de la progression : les impôts directs vont plus vite, de sorte que ceux qui paient les impôts directs, sont proportionnellement beaucoup plus frappés que ceux qui ne supportent que les impôts indirects. Ce sont là des choses qu'il faut tout de même connaître.

Seulement les problèmes ont beau être résolus, ils subsistent toujours, et on en demande toujours la solution. Par exemple, au milieu du XIX^{ème} siècle, on s'est aperçu qu'il y avait une partie du patrimoine national, qui était composée par les valeurs mobilières. L'apparition des valeurs mobilières est un phénomène moderne. Lorsque Napoléon a ordonné la construction de la Bourse vers 1805-1806, il y avait une dizaine de titres, qui étaient négociables à la Bourse de Paris. Maintenant, il y en a plus de 3.000. Par conséquent, la valeur mobilière s'est augmentée. Dès le milieu du XIX^{ème} siècle, on s'aperçoit qu'une grande partie du patrimoine national est passée à la valeur mobilière. Lorsqu'on achète un immeuble, on paie un droit de mutation et les valeurs mobilières ne paient pas de droit de mutation. C'est alors qu'on a frappé les valeurs mobilières de l'impôt du timbre. Puis quelque temps après, le temps passe et on dit : Les immeubles paient pour être vendus et les valeurs mobilières ne paient pas; alors on a inventé la taxe de mutation; c'est une taxe qui est due chaque année sur le cours boursier du titre et c'est payé au premier coupon; donc s'il n'y a pas eu de coupon on vous porte en debet, la taxe de mutation s'accumule. C'est ainsi que les actionnaires de la Banque de Paris et des Pays-Bas ont appris avec joie en 1938 qu'on leur distribuait 25 frs, puis lorsqu'ils sont allés porter leur petit coupon à la Société Générale ou au Crédit Lyonnais, on leur a donné 4fr.25, la part de

l'Etat étant de 21 frs, parce que pendant quelques années où les dividendes n'étaient pas versés, on inscrivait tout de même la valeur boursière du titre.

Ce n'est pas tout : au bout d'un certain temps on a dit: les opérations de bourse ne paient pas, et on a ajouté la taxe sur les opérations de bourse. Cette taxe est de 1 pour 1.000. Maintenant, il y a le 8⁴⁰/₁₀₀ il semble que cela fait 1fr. et 8 centimes ? Non, parce qu'il y a arrondissement, cela fait 1fr.10 pour 1.000, par l'acheteur et par le vendeur. Alors si vous voulez acheter au début de la séance et vendre à la fin, il faut compter toutes ces taxes.

Donc les problèmes restent, même quand la solution leur a été donnée. Lorsqu'on a établi l'impôt général et progressif sur le revenu à 3%, que disait M. Caillaux ? C'est pour compenser l'inégalité résultant de ce que les taxes indirectes pèsent plus lourdement sur les familles pauvres. Lorsque l'on a fait les déductions, c'était aussi pour épargner aux classes pauvres la proportionnalité inversée.

Il y a donc, comme on l'a dit, une sorte de romantisme de la gabelle. On se plaint depuis l'Ancien régime. La littérature électorale a exagéré la lourdeur des impôts indirects et il faut voir ceci : quel est le pays par excellence de la démocratie, donc des impôts démocratiques, donc des impôts directs. Vous allez répondre tout de suite : l'U.R.S.S. Et pourtant, quelle place y tiennent les impôts directs ? Environ 2.50% et le reste - plus de 97... 97.50% - exclusivement fournis par les impôts indirects et notamment par la taxe sur le chiffre d'affaires. Pourquoi ? Evidemment, ils ne l'ont pas fait exprès, mais on ne peut pas vouloir alimenter le budget avec un impôt sur la fortune et en même temps supprimer la fortune, parce que vous supprimez la source de l'impôt. Par conséquent, une fois que vous aurez supprimé les riches, les pauvres paieront c'est évident.

On voit jusqu'à quel point va la doctrine : l'établissement du bolchevisme s'est fait en grande partie contre les impôts indirects, le régime nouveau s'établit et il est assis à peu près exclusivement sur les impôts indirects, qu'il entendait supprimer.

§ 4 - Les impôts directs et indirects au point de vue de l'alimentation du budget .

La Constituante a donné la prépondérance aux impôts directs, mais sans se préoccuper de la gestion. Elle se plaçait seulement au point de vue du rendement et de la facilité de la perception. Elle trouvait que

les impôts directs sont : 1°- plus faciles à percevoir ce qui est vrai, et 2°- moins coûteux: pour la perception des impôts indirects il faut toute une armée de contrôleurs, de vérificateurs, de gens qui dressent des procès-verbaux, etc...

Le " budget
courageux" de
sir John Simon

Mais dans un système fiscal bien établi, la sagesse commande un juste équilibre et un rappel sage-ment dosé aux impôts directs et aux impôts indirects. Voyez l'exemple de l'Angleterre avec le budget de sir John Simon; ce budget pour 1938, qu'on appelle le " budget courageux" (il faut connaître cette expression , de même que le " budget du peuple" de Lloyd George, contre lequel la Chambre des Lords a fait une opposition, dont elle a été punie par l'imputation de ses droits). Sir John Simon, dans son budget courageux, qui est aussi un véritable budget de guerre, augmente l'impôt sur le revenu de 6 pences par livre. Mais en même temps, il accroit l'impôt sur le thé, et le thé est la boisson nationale de l'Angleterre; c'est plus qu'augmenter en France l'impôt sur le vin ou sur la bière. L'impôt sur le thé atteint la consommation de la masse du peuple anglais. Voilà un exemple auquel il faut réfléchir.

Difficulté d'-
augmenter les
impôts directs.

L'impôt indirect paraît plus adapté à l'état social actuel, tel qu'il est né de la crise. Il y a, en effet, un appauvrissement général du pays. Nous vivons depuis de longues années sur nos réserves, elles finiront pas s'épuiser. Mais il y a aussi un incontestable appauvrissement d'une catégorie sociale. Il y a des gens qui gagnent de l'argent, il y a des gens qui en dépensent, ce ne sont pas d'ailleurs les plus atteints par notre régime fiscal. Nous voyons les vente d'objet d'art ou de bons meubles du XVIIIème siècle; là on s'aperçoit qu'il y a encore de l'argent; mais nous prenons la masse, les moyens; ce sont toujours les plus visés. Prenons une action valant en bourse avant la guerre 13.174 francs, donnant un revenu de 1.500 francs. Qu'est-ce que cela vaut aujourd'hui dans la même monnaie ? 962 francs. Si on avait mis cette somme en or dans un tiroir, elle vaudrait aujourd'hui 130.000 francs; mais comme on l'a placée, elle ne vaut plus que 962 francs d'avant-guerre. Est-ce ce revenu que l'on veut taper ? C'est difficile. Par conséquent, il y a une difficulté d'augmenter les impôts directs.

Au contraire, tout de même, il y a eu une espèce de transformation sociale, dont nous nous félicitons. Les salaires sont augmentés, c'est incontestable, par rapport aux autres revenus, qui autrefois payaient

l'impôt. Alors payer un sou ou deux sous de plus une boîte d'allumettes, payer un sou ou deux sous de plus sur un litre d'alcool, tout cela ne paraît pas bien lourd. Par conséquent, l'impôt indirect est particulièrement adapté à notre état de crise. Nous n'insistons pas sur cette idée, nous nous bornons à l'indiquer.

§ 5 - Il y a un équilibre à trouver entre les impôts directs et les impôts indirects.

Il y a un équilibre à établir entre les impôts directs et les impôts indirects. L'Angleterre nous donne sur ce point d'excellents exemples.

Est-ce que la législation française a atteint cet heureux équilibre ?

A première vue, il existe un déséquilibre incontestable, puisque les impôts directs proprement dits ne fournissent qu'une dizaine de milliards, tandis que les autres impôts officiellement classés indirects en fournissent plus de vingt.

Voilà le problème aussi nettement posé qu'il est possible. C'est cette situation qui provoque l'indignation des parties d'extrême gauche. Que faut-il en penser ?

1° - D'abord une observation préliminaire : les partis ennemis des impôts indirects ont triomphé en 1932, ils ont la majorité à la Chambre. Et la situation est inchangée. C'est donc qu'il doit être difficile de la changer.

2° - En second lieu, ce sont là des chiffres, qui demandent à être invoqués.

Et d'abord, l'expression " impôt pesant sur les masses populaires " demande à être éclairée par cette explication : ce n'est pas un impôt pesant exclusivement sur les masses populaires; c'est un impôt que les masses populaires paient au même titre que " ceux qui ne sont pas admis à l'honneur de faire partie des masses ".

Impôts qualifiés indirects, qui n'atteignent pas les masses.

2° - Il y a des impôts qui sont administrativement qualifiés indirects et qui cependant, loin de peser sur les masses, ne les atteignent à aucun degré.

On peut s'en rendre compte en consultant à l'Officiel les deux pages où le gouvernement fait connaître en de brefs tableaux (toujours reproduits par le Temps) les rentrées normales du Trésor.

I - Il y a d'abord les taxes directes sur le revenu. Ce sont les impôts cédulaires sur les diverses

catégories de revenus, l'impôt général et progressif sur le revenu global, les anciennes contributions directes et taxes assimilées. Elles ont produit, en 1937,

10.938.279.000

Les masses ne les paient pas, ou peu.

II - Viennent ensuite les taxes sur la fortune et les droits de timbre. Il y a là toute une série d'impôts qu'ignorent les classes ouvrières et dont plusieurs même, portent sur le capital. On achète une maison : il faut payer 14.60%, plus la taxe à la première mutation qui est de 3.30, plus une surtaxe de 1.35% si l'immeuble vaut de 300 à 500.000 (sur cette tranche) et une nouvelle surtaxe de 2.70% sur la tranche qui dépasse 500.000 francs. C'est un impôt sur la fortune, c'est même un impôt sur le capital; les valeurs mobilières payent 27% sur le revenu, plus un droit de timbre qui porte sur le capital et une taxe de mutation qui porte également sur le capital. En 1937, ces impôts (qui sont payés directement par celui qui les supporte) ont produit :

5.665.060.000.

III - Viennent ensuite les taxes somptuaires ce sont des taxes indirectes sur le luxe, sur les spectacles, sur les automobiles, sur la garantie des matières d'or, d'argent et de platine. Il y a à Paris un bureau de garantie, qui est dirigé par un personnage, qui a grade de directeur des contributions indirectes. L'or, l'argent, le platine, ne sont pas des denrées de consommation essentielle pour les masses populaires.

Elles ont produit en 1937 :

284.557.000

IV - Le quatrième rang dans les statistiques officielles revient aux Recettes sur divers produits non indispensables à l'existence. Il y a là des impôts indirects, qui pèsent sur les masses, comme l'impôt sur l'alcool. La question que je n'ai pas à examiner ici est de savoir s'il est opportun de faciliter aux masses l'usage et l'abus des boissons alcooliques. Ces impôts ont produit en 1927 :

2.369.909.000

V - Enfin, et c'est ici le point névralgique, les taxes de consommation proprement dites. Elles pèsent sur les masses. Mais l°- elles pèsent aussi sur les autres classes. Le prix du café est fait surtout d'impôt

2°- Il n'y a que les impôts sur le grand nombre qui soient productifs. Les taxes de consommation apportent au budget une somme, dont le budget ne peut pas se passer et qu'il est impossible de rejeter sur les cinq ou six millions de contributions aux impôts directs, et à plus forte raison sur le million et demi de contribuables à l'impôt direct sur le revenu.

Ces taxes de consommation ont produit en 1937 :

18.252.423.000

C'est ce chiffre qu'il faut rapprocher du total des autres :

Impôts directs	10.938.279.000
sur la fortune	5.665.060.000
somptuaires	284.557.000
non indispensables	2.369.909.000

19.257.798.000

Voilà les chiffres sur lesquels il faut raisonnablement discuter.

Donc, il y a, dans la littérature électorale, beaucoup d'exagération démagogique contre les impôts indirects. D'ailleurs, Seligman, auteur américain, qui vivait il y a quelques années, qui a fait un livre classique sur l'impôt sur le revenu (Traduction dans les collections de K. Jèze) dit : " Il y a sur ce sujet une somme prodigieuse d'hypocrisie. Il n'y a rien d'essentiellement mauvais dans un impôt indirect, ni d'essentiellement bon dans un impôt direct. Un impôt direct sur un travailleur n'est pas nécessairement bon parce qu'il est direct; un impôt indirect sur le luxe des riches n'est pas nécessairement mauvais, parce qu'il est indirect".

Seulement, ce que l'on peut ajouter, après Seligman, c'est que l'impôt direct sur le travailleur est plus mauvais que l'impôt indirect, parce que l'impôt direct, le travailleur refuse de le payer et qu'on ne peut pas le forcer à le payer. Par conséquent, ce qu'il y a de plus mauvais dans les impôts indirects, c'est que chacun doit les payer, c'est l'universalité des impôts indirects : on ne peut pas y échapper.

Les qualités
des impôts in-
directs.

Mais il y a une grosse supériorité en faveur de l'impôt indirect : c'est qu'en général son paiement est accompagné d'une satisfaction : on paie l'impôt sur le tabac en fumant sa pipe, l'impôt sur l'alcool en prenant un verre, l'impôt sur le café en vidant sa tasse, etc...

Tous les impôts indirects arrivent ainsi à être payés sans qu'on y pense, tandis que lorsqu'il faut accumuler des billets de 100 ou de 1.000 francs pour les payer chez le percepteur, l'opération est douloureuse-

Par conséquent, les impôts indirects ont tout de même une série de qualités et notamment ils sont nécessaires pour l'équilibre du budget.

C'est au moyen des impôts indirects que M. Thiers, au lendemain de l'Assemblée nationale, a réalisé l'admirable relèvement financier de la patrie. Les paysans auxquels on avait fait prévoir de très lourds sacrifices, purent constater avec satisfaction que leur cote était à peine augmentée. Ils appuyèrent le régime.

Seulement, il ne faut pas oublier que les impôts indirects peuvent paralyser les transactions et servir au régime protectionniste avec toutes ses difficultés.

Section II

Les impôts doivent-ils être de quotité.

ou de répartition.

Notons d'abord que tous les impôts indirects sont nécessairement de quotité.

Le problème ne se pose que pour les impôts directs. Et encore ne se pose-t-il guère plus, puisque nous n'avons plus guère d'impôts de répartition (sauf la mobilière).

Définitions

L'impôt de quotité est celui qui est établi de telle sorte qu'un taux, un pourcentage est fixé par la loi et appliqué automatiquement dans tout l'ensemble du pays. Au contraire, dans le système de l'impôt de répartition, le législateur fiscal ne fixe pas de taux de l'impôt; il arrête seulement la somme totale qu'il entend demander à cet impôt pour l'ensemble du pays et il répartit entre les départements la part qui revient à chacun d'eux.

L'intervention des assemblées locales, dans l'impôt de répartition.

C'est alors qu'intervient un mécanisme, qui a été indiqué autrefois en faveur de l'impôt de répartition : l'intervention des assemblées locales. A l'intérieur du département, le conseil général répartit entre les divers arrondissements le contingent du département et fixe, par conséquent, le contingent de chaque arrondissement; le conseil d'arrondissement répartit entre les communes de son arrondissement le contingent de cet arrondissement et fixe par conséquent le contingent de chaque commune, et à l'intérieur de chaque commune, la part de chacun est déterminée par le conseil municipal, ou sous l'autorité du conseil municipal par des répartiteurs, qui sont des citoyens

désignés, partie par le sous-préfet, partie par le conseil municipal, pour déterminer la part de chacun. Il y a une cascade de l'impôt.

La contribution mobilière, par exemple, aujourd'hui morte pour l'Etat, et vivante pour les localités, doit procurer 900 millions. On attribue à chaque département sa part, par exemple 35 millions au département de la Seine. Le Conseil général de la Seine répartit la part de Paris, la part de la banlieue, et à l'intérieur de la Ville de Paris ce ne sont pas des répartiteurs, ce sont des fonctionnaires, qui fixent la part de chacun.

Exemple de fonctionnement d'un impôt de répartition.

Voilà donc l'impôt de répartition. Il ne peut exister que pour des matières imposables bien définies à l'avance. Par exemple, nous prendrons les loyers, parce que c'est le seul exemple, qu'il faut retenir. Il est possible d'établir quelle somme représente la totalité des loyers matriciels, c'est-à-dire du loyer qui est frappé à l'impôt dans la Ville de Paris; c'est une opération d'addition, une opération qui est considérable, puisque nous arrivons à une somme un peu supérieure à un milliard.

Nous avons ainsi la somme totale des loyers. Nous mettons en face le contingent imposé à la Ville de Paris, 34 ou 35 millions environ, et il suffit de faire une proportion pour que nous sachions combien chacun devra d'impôt par franc de loyer. Nous avons 100.000 frs de loyer, 50.000 frs d'impôts, nous savons que nous devons 10 sous par franc de loyer.

Voilà la répartition. Elle n'existe plus aujourd'hui, et c'est pour cela que nous prenons cet exemple, que pour l'impôt sur les loyers ou sur la valeur locative de l'appartement meublé occupé par un propriétaire. Un propriétaire, qui habite un appartement qui lui appartient, n'est pas pour cela dispensé de la contribution mobilière, on l'impose sur la valeur locative.

Aujourd'hui, à quoi sert cette répartition ? Elle sert à établir le principal fictif pour les centimes additionnels, qui seront fixés sur ce principal fictif par le conseil général pour le département, par le conseil municipal pour la commune.

Le sort des quatre vieilles contributions établies par la constituante

En effet - et ce sont là des choses qu'il faut savoir, - des quatre vieilles contributions, qui avaient été établies par la Constituante et qui ont été supprimées, en ce qui concerne l'Etat, par la réforme de 1914-1917, une est morte définitivement : l'impôt des portes et fenêtres ; une autre subsiste au profit de l'Etat; l'impôt foncier sur la propriété bâtie ou sur la propriété non bâtie, qui est devenu la cédule

sur les revenus de la propriété bâtie ou de la propriété non bâtie, mais enfin l'impôt foncier subsiste avec ses règles fondamentales au profit de l'Etat; deux autres sont mortes pour l'Etat, mais subsistent pour les localités : l'impôt des patentes, qui pour l'Etat a été remplacé par l'impôt sur les bénéfices des professions industrielles et commerciales, et l'impôt sur le loyer, que l'on appelle contribution mobilière, parce qu'elle avait pour objet d'atteindre l'ensemble des revenus mobiliers, des individus d'après le signe extérieur du loyer.

Dans le système indiciaire, qui était celui de la Révolution (ce sont des termes sur lesquels nous reviendrons), le loyer est un signe, qui établit présomption officielle d'un chiffre global de revenus, le système indiciaire pour la patente et la contribution mobilière dans les localités.

Comment a-t-on pu arriver à une contribution mobilière à Paris représentant 50% du loyer.

1°- L'Etat, afin d'aider les communes, a cet acte de générosité : " Je m'en vais augmenter le principal fictif et par là vos centimes additionnels seront automatiquement multipliés. Par exemple, une commune a 100 centimes additionnels sur 35 millions, si nous augmentons de 1 million, les 100 centimes additionnels porteront sur ce million supplémentaire". C'est une générosité aux frais des contribuables.

Puis 2°- Le conseil local multiplie les centimes additionnels et alors naturellement notre contribution mobilière augmente. A l'heure actuelle, il y a une lutte, une controverse, qui est menée au nom du conseil municipal, le conseil municipal disant :

" Nous n'y sommes pour rien si les contribuables parisiens sont surchargés, c'est l'Etat qui nous a imposé toutes ces dépenses, c'est l'Etat qui notamment a diminué la durée de travail des employés municipaux ; nous avons été obligés de recruter une quantité d'autres contrôleurs, d'autres cantonniers, d'autres balayeurs, etc. etc. L'Etat nous demande l'augmentation des forces de police; il y a des réformes sociales ; tout cela se répercute sur les budgets locaux".

C'est exact dans une très grande mesure, maintenant, dire que le conseil municipal de Paris est une assemblée économique, ce n'est pas vrai. Et ici encore l'histoire nous oblige à constater que, quand le conseil municipal de Paris était une assemblée nommée directement par l'Empereur (Second Empire) le contribuable était moins frappé qu'aujourd'hui, où cependant les contribuables sont frappés par leurs

La contribution
mobilière re-
présente à Paris
50% du loyer.

propres élus. C'est un grave problème : on a fait la Révolution parce qu'on pensait que les rois dépensaient beaucoup et que la démocratie serait économe; eh bien, la démocratie n'est pas économe. On a fait la Révolution de 1848, afin de diminuer le poids des impôts; si on n'était pas en République, qu'est-ce qu'ils pourraient être ?

Puis il y a ceci, que l'on indique, et que l'on souligne : c'est que la diminution du nombre des appartements occupés, par conséquent, la multiplication du nombre des appartements vacants, a pour conséquence naturelle d'augmenter la contribution mobilière pour les appartements restant occupés. En effet, vous avez 35 millions à distribuer entre un certain nombre d'appartements occupés; plus les appartements occupés sont nombreux, plus faible est naturellement la contribution de chacun à ces 35 millions. Au contraire, si on réduit le nombre des appartements occupés, la contribution mobilière augmente puisqu'on est moins nombreux à payer la même somme. On pourrait imaginer qu'il n'y aurait plus qu'un appartement occupé dans Paris, cet appartement occupé devrait 35 millions.

Voilà le jeu de la contribution mobilière et de la répartition.

Les arguments
en faveur de la
répartition

La théorie de la répartition a eu son heure dans notre histoire; on aimait les impôts de répartition; on disait : 1°- la répartition a cet avantage qu'elle permet la surveillance de l'imposition de chacun par les intéressés. Dans le groupement de la commune, la surveillance s'établit tout naturellement lorsque chacun est intéressé à ce que son voisin paie ce qu'il doit payer. C'est absurde. Ce n'est pas vrai. Cela se produit fréquemment de la façon suivante: Il y a des répartiteurs nommés par le préfet, des répartiteurs nommés par le conseil municipal; il y a des départements où ils s'occupent de leurs fonctions; il y en a d'autres où pas un ne vient. C'est une fonction qui est gratuite et qui n'est même pas honorifique. Ces fonctions sont des fonctions théoriques on n'y va pas.

2°- La répartition serait conforme à la pure doctrine de l'impôt. Qu'est-ce qui justifie l'impôt ? La nécessité. De combien avez-vous besoin ? Il y a une somme déterminée par l'impôt de répartition. L'Etat reçoit sa somme, jamais moins que sa somme, mais jamais plus que sa somme. Par conséquent, comme l'impôt n'est nécessaire que pour payer certaines dépenses indispensables, avec l'impôt de répartition nous ne demandons que ce nous devons demander; par conséquent, la répartition évite les prélèvements fiscaux superflus.

3°- Elle paraît une garantie contre le fisc, par l'intermédiaire des conseils locaux. C'est une histoire parce qu'il faut s'imaginer aussi ce qu'est un conseil général; c'est une assemblée de gens, occupés, ce sont des médecins, des propriétaires, des commerçants, ces gens-là vont au chef-lieu. Le premier jour, il y a quelques personnes; le second jour, moins et le troisième, lorsqu'il s'agit de prendre les décisions suprêmes, il n'y en a plus que quelques-uns. Qui fait la répartition? Les agents du fisc, les contrôleurs; quant aux conseils locaux, ils approuvent, c'est tout.

Les défauts de la répartition

Remarquez : 1°- que la répartition ne peut pas servir pour les impôts de consommation ou sur les transactions. La répartition ne peut exister que sur les impôts directs. 2°- Il y a aujourd'hui des administrations très bien outillées, qui n'ont plus besoin de ces systèmes archaïques.

3°- Ce système est désastreux pour le Trésor, parce que dans les périodes de difficultés, il y a tout de même des gens qui ne paient pas leur part; alors on est au-dessous de ce que l'on espérait; mais s'il y a une période de prospérité on n'est jamais au-dessus. Avec le système de répartition, on risque de perdre, mais jamais de gagner.

On dit aussi que c'est un système un peu barbare qui a l'air d'un impôt de guerre imposé aux localités.

4°- Mais surtout la répartition, au point de vue de la justice fiscale, est génératrice d'inégalités qui vont en s'aggravant. S'il y a une erreur au sommet, elle se multiplie au conseil général, au conseil d'arrondissement et à la répartition. C'est ainsi qu'une étude a été faite par un nommé Champvallon sur 86 chefs-lieux de départements et il a trouvé que les taux varient de 11.37 de loyer à 211.10 du même loyer. Par conséquent, il y a des villes où les locataires paient 11.37 et d'autres, où ils paient 211.10. Il n'y a donc plus d'égalité fiscale.

Il faut aussi souligner ce point, c'est que lorsque la répartition est faite, au dernier moment, pratiquement par le service de contrôle, théoriquement avec le concours de répartiteurs, les répartiteurs sont remplacés par le garde-champêtre. Il sait qu'un tel a un cheval ou pas de cheval, qu'un tel a un chien, ou pas de chien, qu'un tel a une bonne maison, qu'il a fait rebâtir, c'est le garde-champêtre, qui sait tout cela.

L'idée de l'impôt de répartition est une idée morte. Après la mobilière, il n'y aura plus d'impôt de répartition.

Section III

Personnalité ou réalité.

L'impôt, pour être juste, doit-il être personnel ou réel. C'est un des problèmes fondamentaux de la doctrine fiscale.

Schéma de l'évolution historique.

Observons, tout d'abord, le grand schéma de l'évolution historique :

Ancien régime : prédominance de la personnalité.

Révolution et jusqu'en 1914 : prédominance de la réalité.

Depuis 1914-1917, les impôts Caillaux : prédominance de la personnalité.

Le nom de M. Caillaux reste attaché au succès de la personnalité et de la progression.

§ I - Définition.

Qu'est-ce qu'un impôt personnel ? Qu'est-ce qu'un impôt réel ? Il ne faut pas dire : l'impôt réel est celui qui porte sur les choses, et l'impôt personnel est celui qui porte sur les personnes, car les impôts portent toujours sur les choses et c'est toujours une personne qui les paie.

L'impôt réel

Quand l'impôt est-il réel ? Il est réel, quand il frappe une chose sans se préoccuper de la personne à qui appartient la chose : du sel, du sucre, une automobile, un acte civil, une transaction commerciale, un hectare de terre, une tranche de revenu, quelque chose considéré comme une unité imposable. Par conséquent, l'impôt est réel, quand l'unité imposable est frappée quelle que soit la personne à laquelle appartient l'unité imposable. J'ai un hectare de terre. Je paie 5 francs. Carnegie, Rockefeller ont un hectare de terre, ils paieront 5 francs.

Dans la notion de réalité de l'impôt, il n'y a pas de place pour la notion du patrimoine, le patrimoine étant un ensemble de biens, dont l'unité est faite par le chef de ce patrimoine.

L'impôt personnel.

L'impôt est personnel quand on tient compte, pour frapper ce que nous appelons une chose ou une unité imposable, de la situation de l'individu, qui doit payer. La Constituante de 1789 a été très profondément attachée à la réalité, si bien qu'on a pu dire : " La maîtresse réforme de la Révolution, c'est la réalité de l'impôt. "

La Révolution
et son attache-
ment à la réa-
lité de l'impôt

Par exemple, le 22 Octobre 1790, on avait proposé à la Constituante l'établissement d'une contribution personnelle. " Que vous propose-t-on, s'écrie avec indignation Roederer? Que la Constituante établisse arbitrairement une contribution personnelle sur les différents contribuables. Mais les ordres ont été détruits !" Par conséquent, nous ne nous occupons pas des personnes, ce sont les choses qui paieront.

La Constituante de 1789 mettait au premier rang des qualités de la contribution foncière ce trait qu'elle ignore complètement la personne du contribuable. Ce n'est pas le contribuable qui est imposé, c'est la terre. C'est là le type même de l'impôt réel. On lit dans l'Instruction donnée par la Constituante le 23 Novembre 1790 : " La contribution foncière a pour un de ses principaux caractères d'être absolument indépendante des facultés du propriétaire, qui la paie; elle a sa base sur les propriétés foncières et se répartit à raison du revenu net de ces propriétés. On pourrait donc dire avec justesse que c'est la propriété qui, seule est chargée de la contribution, et que le propriétaire n'est qu'un agent, qui l'acquitte pour elle avec une portion des fruits qu'elle lui donne ".

La personnalité
de l'impôt
sous l'ancien
régime.

D'où venait cet attachement à la réalité ? Des abus de la personnalité de l'impôt sous l'ancien régime. Qu'est-ce que c'est que la capitation? C'est un impôt, qui frappe les individus à raison de leur situation. Qu'est-ce que c'est que le vingtième ? C'est l'impôt du vingtième du revenu; par conséquent c'est une taxe personnelle. Qu'est-ce que la taille ? C'est l'impôt personnel sur le revenu.

La personnalité, à la fin de l'ancien régime, avait abouti à de tels excès que les hommes de la Révolution ont dit : " Non, c'est fini; la personnalité et la progressivité de l'impôt, qui existent, sont d'affreuses institutions monarchiques; dans les démocraties, cela ne doit pas exister !" Maintenant, au contraire, la personnalité et la progressivité sont des institutions essentiellement démocratiques et républicaines.

Donc la Révolution française a rétabli la réalité de l'impôt, et cette réalité de l'impôt a duré jusqu'en 1914, notamment avec les quatre vieilles contributions : foncière, mobilière, patente, portes et fenêtres. Avec les " quatre vieilles," on ne s'occupe pas de l'individu. Vous avez un loyer de tant, vous payez tant; vous avez un champ, vous payez tant, vous avez un magasin de telle importance, vous payez

tant, puis les portes et les fenêtres, vous les avez, nous pouvons les voir". Voilà le système que nous avons eu jusqu'à 1914.

§ 2 - Objet de la personnalité :
c'est de réaliser la justice.

La justice.
Objet de la
personnalité
de l'impôt.

L'objet de la personnalité c'est la justice. On veut atteindre, non point la chose avec la préoccupation de productivité, on veut frapper la capacité contributive de l'individu : Combien peut-il payer? Il est évident que connaître la capacité contributive d'un individu est entreprise difficile. On s'en rapproche autant que possible. Par exemple, on ne déduit pas de la capacité contributive la charge des enfants majeurs. Voilà un père, dont le fils fait ses études de doctorat ou son service militaire; il est entendu officiellement aujourd'hui que cet enfant ne coûte rien au père. On a une fille, ou plusieurs filles qui restent à la maison, elles sont censées ne coûter plus rien au père. Vous installez un fils comme médecin, comme chirurgien; ce n'est pas une charge au point de vue légal.

Mais enfin, il y a cette préoccupation dans la personnalité : frapper chacun suivant sa faculté de contribuer. Avec la personnalité nous pouvons appliquer à chaque individu la distinction du nécessaire et du superflu. Lorsque nous frappons indifféremment - c'étaient les principes de la Révolution - vous avez 10.000 francs de revenus, vous payez 100 frs; vous avez 20.000 frs, vous payez 200 frs, parce que ce sont des tranches, qui sont imposables. Nous ne nous préoccuons pas de savoir si cette tranche de 10.000 est seule ou si elle est accompagnée d'autres. C'est la réalité.

L'égalité de
sacrifice dans
le système de la
personnalité.

Au contraire, avec le système de la personnamité, évidemment beaucoup plus juste, on distingue dans les ressources d'un individu ce qui lui est indispensable, et alors nous ne touchons pas ce qui est nécessaire, nous frappons légèrement ce qui est utile, nous frappons un peu plus ce qui est confortable, nous frappons encore davantage ce qui est agréable, puis nous arrivons au superflu, que nous écrasons. On ne peut faire cela qu'avec le système de la personnalité.

Ce système est appliqué en France d'une façon automatique et mathématique, en vertu d'une disposition générale, tandis que dans ces pays bénis d'Allemagne ou d'Italie, que des bourgeois stupides présentent comme un idéal, il y a un fonctionnaire de M. Hitler, qui fait venir un individu : " Vous patron de

cette industrie, vous comptez qu'il vous a fallu pour vivre le mois dernier 5.000 francs. C'est beaucoup trop. Vous pouvez faire avec 3.000. Le reste sera distribué en impôts, en charge sociales, en salaires". Par conséquent c'est la personnalité, c'est l'individu que l'on frappe.

Donc, à la base de la personnalité, distinction du nécessaire du superflu. Théorie de l'égalité de sacrifice : Si j'ai 10.000 francs et que je donne 1.000 francs, c'est dur. Mais si vous avez un million de revenus et que vous donniez mille francs, ce n'est plus rien. Par conséquent, ce que nous allons chercher avec la personnalité de l'impôt, c'est que les individus soient soumis à l'égalité de sacrifice, qui n'existe pas dans le système de la réalité.

Le système de la personnalité permet de tenir compte de la situation de l'individu.

Enfin, le système de la personnalité permet de tenir compte de la situation d'un individu, comme nous allons l'indiquer, et notamment de sa situation de famille. Qu'est-ce qu'on reproche notamment à cette contribution mobilière qui, dans une ville comme Paris, est extrêmement lourde ? Il suffira de dire que le centime-franc de la contribution mobilière à Paris est de 0.523. Par conséquent, pour un franc de loyer vous devez 11 sous, et nous ne parlons pas de la taxe d'habitation, et de la surtaxe d'habitation. On reproche à cet impôt de ne pas tenir compte de la situation de famille. Si un homme est seul, il peut se contenter d'un petit loyer, s'il a une famille nombreuse, une femme et des enfants, il faut un loyer plus grand.

Il est possible de répondre à cette objection. Il n'est pas impossible de "corriger les quatre vieilleries". On pourrait dire par exemple, que celui qui a quatre enfants tout petits pourrait avoir une bonne d'enfant sans que ce soit considéré comme un signe de revenu. Le domestique pour l'homme seul, au même titre que le domestique pour la famille nombreuse, c'est inadmissible !

On pourrait corriger aussi l'impôt sur le loyer en tenant compte de la famille.... Une tentative a été esquissée dans la contribution mobilière (Code des lois spéciales à la Ville de Paris, art. 1.5.6). Il est déduit de la valeur locative imposable : 1° - un minimum de loyer de 8.000 francs - 2° - 800 francs par personne à charge. Il faut noter 1° - que le minimum de loyer est le même pour un ménage que pour un célibataire. 2° - que ce minimum n'a pas été adapté à la dépréciation du franc. 3° - que la déduction par personne à charge devrait représenter le prix moyen de location d'une pièce.

800

§ 3 - Institutions fiscales qui sont rendues possibles par la personnalité : minimum vital, déductions ou réductions pour charges de famille profession, déclaration....

Quelles sont les institutions fiscales que permet la personnalité de l'impôt ?

Les formes des allègements fiscaux.

La considération de la personne du contribuable lui vaudra des allègements fiscaux, qui prendront la forme, soit de déduction, soit de réduction. La déduction est l'opération, qui consiste à déduire du revenu imposable une tranche de revenu, qui sera exonérée totalement d'impôt. La réduction est l'opération, qui consiste à réduire l'impôt pour certaines tranches du revenu considéré.

Ainsi, lorsqu'un père de trois enfants fait un héritage, il a droit pour chaque enfant au-dessus de deux à une déduction d'un pourcentage du revenu sans que la réduction d'impôt, qui découlera de ce droit, puisse dépasser un certain total (2.000 fr).

Déduction du minimum vital

1° - La déduction du minimum vital de la personne. Il y a un minimum de ressources, qui est nécessaire à l'individu pour ne pas mourir de faim. Ce minimum vital, nous ne pouvons le connaître qu'avec le système de la personnalité. Si nous frappons les choses, comment pouvons-nous déduire le minimum vital ?

Cette déduction du minimum vital existe dans l'impôt général et progressif pour le revenu : 10.000 francs à la base, sont complètement exonérés. Il en est de même dans plusieurs impôts cédulaires : 1° - Professions non commerciales : 10.000 frs exonérés. 2° - Traitements et salaires : jusqu'à 10.000 frs exonération totale ; de 10 à 20.000 exonération de moitié. 3° - Bénéfices de l'exploitation agricole : exonération totale de 2.500 ; ensuite, exonération de moitié jusqu'à 10.000.

Pour les bénéfices des professions commerciales, réduction de 1 à 4%, si le bénéfice n'excède pas 5.000. réduction à 8% pour ceux dont le bénéfice va de 5.000 à 10.000 ; taux plein, sans aucune diminution au-delà.

Pour les professions artisanales, exonération totale de 10.000 frs à la base, moitié d'exonération, de 10 à 20.000.

Aucune exonération pour le revenu foncier, pour le revenu sur des créances ou des valeurs mobilières, etc....

Dans cette extraordinaire complexité, on trouve l'illustration de ce qui a été dit plus haut au sujet de la discrimination des revenus : les revenus

intéressants sont frappés de tarifs moindres et en outre bénéficient de déductions.

La personnalité permet la considération de la situation familiale.

2°- La personnalité de l'impôt permet encore la considération de la situation familiale du contribuable - La personnalité de l'impôt permet de tenir compte de la situation de famille du contribuable.

D'abord, cette déduction s'ajoute pour l'impôt général et progressif sur le revenu global à la déduction du minimum vital.

Marié (ou veuf ayant entretenu
des enfants) 5.000

Un 1er enfant 5.000

Un 2ème enfant 5.000

Le troisième enfant 10.000

au-delà du troisième, par enfant 15.000.

mais ces déductions sont diminuées d'1/5, lorsque le revenu net global est compris entre 75 et 150.000, de 2/5 si le revenu est entre 150 et 300.000, de 3/5 entre 300 et 600.000; de 4/5 au-delà de 600.000.

Pour les impôts cédulaires, les revenus non intéressants ne bénéficient pas de réductions pour charges de famille.

Les revenus intéressants en bénéficient, mais il s'agit de réductions variables : bénéfices industriels : 10% pour un enfant, 20% pour deux; 50% pour trois; 80% pour quatre; 100% pour cinq, - et cela paraît magnifique, mais in cauda venenum : à condition que la réduction d'impôt ne dépasse pas 10.000 francs par enfant. Tout de même, le père de famille de 10 enfants serait exempté de 10.000 francs.

Les cédules des professions non commerciales et de l'exploitation agricole profitent des mêmes allègements familiaux.

Quant à la cédule traitements et salaires (qui est la plus intéressante), les " petits " bénéficient d'un régime de faveur. Les déductions pour charge de famille trouvent leur maximum au-dessous de 20.000 francs; leur moyenne entre 20.000 et 40.000, leur minimum au-delà de 40.000.

Un ministère Blum a été renversé devant le Sénat, parce qu'il proposait de diminuer les avantages familiaux pour les riches.

La personnalité dans les impôts successoraux. Déduction pour charge de famille.

La personnalité a une place variable suivant les époques dans la législation des impôts successoraux. Actuellement, il est tenu compte de la situation du défunt : s'il laisse plus de deux enfants vivants ou représentés, il est déduit de l'actif net imposable 10% par enfant, en plus du deuxième, sans que la déduction puisse dépasser 20.000 francs par enfant (il ne

s'agit pas de 20.000 frs d'impôts, mais de 20.000 de revenu imposable). 2°- Il est tenu compte aussi de la situation de famille de l'héritier. S'il a plus de trois enfants, les deux premiers ne comptent pas ; il est déduit de l'actif net successoral 10% par enfant au-dessus du deuxième, sans que la réduction d'impôt puisse excéder 2.000 par enfant, ni dépasser 50% des droits.

Vous héritez d'un parent au-delà du quatrième degré : grosse succession, deux millions. Vous devez 50% (plafond), soit un million; mais si vous avez trois enfants, vous ne devrez plus que 998.000 francs. Perspective, qui encourage à avoir une nombreuse famille !

Surcharges

En outre de cette déduction pour charges de famille, il y a les surcharges pour non famille, c'est -à-dire qu'un célibataire ayant dépassé l'âge où il devrait normalement se marier est frappé d'une surcharge : 30% pour le contribuable âgé de plus de 30 ans, célibataire, veuf ou divorcé sans enfant à sa charge, et 15% pour le contribuable âgé de plus de 30 ans, marié depuis plus de deux ans et qui n'a pas d'enfant. Mais les femmes, qui ont moins de 25.000 francs de revenus, sont exemptées de cette surcharge.

C'est à ce sujet qu'est intervenu un arrêt du Conseil d'Etat (publié dans le Dalloz hebdomadaire). Il y a des gens qui désirent des enfants et qui ne réussissent pas à en avoir. Ils sont tout de même frappés. Mais il y avait une situation-dramatique : un malheureux ménage, qui avait eu quatre enfants morts-nés; le Conseil d'Etat dit : " Vous n'avez pas d'enfant, payez la surcharge " !

3°- Progression - Elle fera l'objet d'une section ci-dessous.

4°- La déclaration : c'est vous qui déclarez. C'est quelque chose de personnel. La maison, le champ sont frappés eux-mêmes.

La personnalité est donc nécessaire à tout un ensemble d'institutions de justice fiscale; par conséquent, nous sommes pour les impôts personnels.

Est-ce que cette institution va sans inconvénients ? Non, il n'y a pas d'institution, pas de décision qui aille sans inconvénients. La politique est l'art de choisir entre un mal grand et un mal moins grand, de choisir entre deux maux.

§ 5 - Inconvénients de la personnalité : guerre fiscale - fraude .

L'impôt personnel institue la lutte entre le fisc et le contribuable.

Quels sont les inconvénients de la personnalité ? C'est l'institution de la lutte permanente entre le fisc et le contribuable. Du temps des quatre vieilles, on recevait sa feuille, puis on payait, c'était fini; tandis que maintenant, vous faites cette déclaration d'abord, qu'il faut faire, puis la contestation de la déclaration par le contrôleur, puis il y a la dénonciation des tiers : un individu qui paie un revenu quelconque à un individu quelconque pour dénoncer l'individu. La société, qui paie un avocat, qui paie un notaire, qui paie un journaliste, écrit aussitôt au contrôleur : " Attention! attention ! je vais donner 100 frs, je vais donner 125 frs". Alors le contrôleur fait votre petit compte. Vous direz : "Et mes taxis ? On m'a donné 100 frs, mais j'ai payé 10frs95 de taxi! " Alors lutte avec le contrôleur. C'est pourquoi M. Thiers disait : " L'impôt personnel, c'est un impôt de guerre civile".

Il facilite les fraudes

Il a, d'autre part, l'inconvénient de faciliter les fraudes. On ne parlait pas de fraude autrefois. Il y avait fraude à l'octroi, mais c'était insignifiant, puéril. Tandis que dans l'impôt sur le revenu, on déclare quelque chose de raisonnable, ce qu'on croit ne pas pouvoir échapper au contrôle. Alors on répand des slogans sur la vertu des Anglais et la fraude des Français. Ils sont menteurs. Quand l'impôt sur le revenu est à 2% en Angleterre on ne fraudait pas, tout le monde payait, mais quand il est à 27% on fraude en Angleterre autant qu'on fraude en France, si ce n'est davantage.

C'est le cas de répéter après la Constituante que la loi est coupable si elle fait naître la tentation de mentir à la patrie (Adresse aux Français sur la contribution mobilière, juillet 1791. Lois et Actes de gouvernement (1806) T.III p. 467).

De temps à autre, on note un retour à la réalité, et notamment un retour au système indiciaire - qui sera étudié dans une autre section (Assiette).

Section IV

Proportionnalité ou progression.

§. I - Définition.

L'impôt est proportionnel, quand il frappe au même taux unitaire, au même tarif unique, au même pourcentage invariable, le bien, le revenu, le signe considéré; quelle que soit l'importance de ce bien, de ce revenu, de ce signe. (Nous parlons de signe pour la contribution mobilière et la patente). Au contraire, l'impôt est dit progressif, quand le taux varie avec la grandeur du chiffre imposable auquel il s'applique.

Un hectare, 5 francs; 2 hectares, 2 fois 5 = 10.
3 hectares, trois fois le tarif unitaire = 15, etc.
etc...

Une tranche de revenu de 10.000 francs : 100 francs. Deux tranches deux fois cent francs; trois tranches, trois fois encore le taux toujours invariable, soit 300 francs. Voilà le système proportionnel.

La Constituante était passionnément attachée à la proportionnalité de l'impôt. Elle y voyait une conséquence du principe de l'égalité devant l'impôt et la qualifiait pour ce motif : égalité proportionnelle. "L'égalité proportionnelle dans la répartition est un principe fondamental en matière de contributions".

La Convention, pendant sa période démagogique a, au contraire, proclamé le principe de la progressivité, afin d'atteindre les riches.

En effet, la progression, au lieu de considérer les unités imposées en elles-mêmes, suivent le principe de la réalité, se demande, conformément au système de la personnalité, à qui ces unités imposables appartiennent. Si le contribuable n'a qu'une seule unité imposable (une tranche de revenu, un champ, un domestique), il sera épargné. S'il en a deux, il sera atteint, S'il en a trois, il sera frappé. S'il en a vingt, il sera écrasé. S'il en a davantage, il sera anéanti.

Pourquoi ? En vertu de la notion de justice, dite de l'utilité finale. Vous avez 10.000 frs de revenu, c'est l'indispensable. Vous avez une seconde tranche de 10.000 frs, c'est encore du nécessaire. Vous avez une

troisième tranche de 10.000 frs, c'est de l'utile. Vous avez une quatrième tranche, c'est du confortable. Les tranches qui viendront au-delà représenteront du superflu. Le superflu sera frappé plus que le confortable, le confortable plus que l'utile, l'utile plus que le nécessaire; le nécessaire plus que l'indispensable. Quand on arrive à ces tranches, que le riche ne sait comment utiliser en écuries de courses ou en collections de timbres rares, on peut frapper sans ménagements.

§. 2 - Technique de la progression

La progression doit être aménagée.

J'ai plusieurs hectares. Sur le premier je paie 1 %, sur le second, je paie 2 %, sur le troisième, je paie 3 %, sur le vingtième, je paie 20 %, sur le centième, je paie 100 pour cent; sur le cent cinquantième, je paie 150 %....

On a pris cet exemple à dessein, pour montrer que la progression doit être aménagée, parce que, avec la simple arithmétique, elle arriverait très vite à la confiscation et au delà de la confiscation à l'absurdité : puisque avec notre exemple schématique, on arriverait avec 1000 hectares à payer mille fois plus que l'on n'a.

Ceci est pour faire apparaître : 1°- la nécessité d'une progression très sagement aménagée; ce qui explique les complications des systèmes et leurs changements incessants. 2°- le système des plafonds.

Ce n'est pas par égard pour les riches qu'on arrête à un certain chiffre la montée des tarifs et qu'on institue des plafonds. On pourrait imaginer que les riches seront ruinés : Et divitiis dimissit inanes. Seulement, les lendemains sont dans la vie d'un Etat aussi importants que ce jour présent. Si on ruine totalement les riches cette année, on n'aura rien à se mettre sous la dent l'année prochaine. Alors on tâche de laisser quelque chose dans le garde-manger. C'est d'ailleurs une sagesse qu'il est difficile de faire comprendre aux masses.

Progression par tranches et progression par masses.

C'est à cette préoccupation qu'obéit le système de la progression par tranches, qui est celle de tous nos impôts progressifs et qui s'oppose à la progression par masses.

La progression par tranches, découpe la valeur imposable en morceaux, dont chacun est soumis à un régime spécial; à un taux particulier, lequel ne réagit pas sur les morceaux inférieurs. Les tranches, chacune

à leur degré, sont autonomes.

Au contraire, avec la progression par masses la tranche la plus haute réagit sur les masses inférieures en leur imposant son tarif.

Progression par	le 1er carré paie 1
tranches:	le 2ème 2
	le 3ème 3
	le 4ème 4
	le 5ème 5
	le 6ème 6

qu'est-ce que je dois ? 1 plus 2, plus 3, plus 4, plus 5, plus 6, je dois 21.

Progression par	Recommençons le système :
masses:	le 1er carré paie 1 fr.
	le 2ème 2
	le 3ème 3
	le 4ème 4
	le 5ème 5
	le 6ème 6

Progression par masses. J'applique à la masse le taux le plus élevé : 6 fois 6 = 36.

Dans nos impôts, impôt sur les successions, l'impôt sur le revenu, c'est la progression par tranches; ce n'est pas la progression par masses.

La dégression.

La dégression réalise la progression par un procédé inverse de ceux qui ont déjà été indiqués. Dans les procédés ordinaires de progression, on part du bas et on aboutit à un sommet, où, grâce au taux maximum ou bien aux plafonds existe la proportionnalité.- Dans le système de la dégression, on établit un tarif commun, proportionnel, et pour les tranches les plus basses on établit un tarif plus faible. C'est par le procédé de la dégression que la proportionnalité s'est introduite dans les impôts cédulaires. Ainsi pour les traitements et salaires, il y a un taux uniforme de 8 % mais il ne s'applique pas de 0 à 10; il ne s'applique qu'à moitié de 10 à 20; il ne s'applique pas complètement de 20 à 40; - en somme, c'est comme s'il y avait une progression par 4 tranches : de 0 à 10, de 10 à 20, de 20 à 40; au-dessus de 40.

§. 3 - Quelques applications du principe progressif dans la législation positive française

1°- La progression dans l'impôt sur les successions.

La double progression dans l'impôt sur les successions.

Il y a une double progression : suivant l'éloignement du degré de parenté, suivant l'importance de la part successorale.

La progression par éloignement de parenté se fait suivant plusieurs catégories : ligne ascendante (un tarif pour le 1er degré, un tarif pour le 2ème) entre époux, ligne descendante au-delà du 2ème degré, en ligne directe ascendante (1er, 2ème degré et au-delà) entre frères et sœurs, entre oncles et neveux, entre grands oncles et petits neveux. Enfin un seul tarif à partir du 4ème degré et au-delà. Observez qu'on hérite ab intestat jusqu'au 6ème degré, mais qu'on paie le tarif maximum à partir du 4ème.

La progression d'après la part successorale part de 1 % pour 5.000 francs en ligne directe descendante, s'il y a deux enfants, jusqu'à 80 % au-delà du 4ème degré pour les tranches supérieures à 150 millions.

Mais il y a trois plafonds (25 %, 40 %, 50 %).

Progression dans la contribution mobilière à Paris.

2°- La progression dans la contribution mobilière à Paris. La contribution mobilière est un impôt de répartition. Le contingent de la Ville de Paris est rapproché du total de toutes les valeurs locatives de la Ville, de ce rapprochement résulte le pourcentage.

Théoriquement, la contribution mobilière est proportionnelle. Elle est, en 1939, de 0 Fr. 528 du prix du loyer (c'est-à-dire qu'on doit à la commune à titre d'impôt plus de la moitié de ce qu'on doit au propriétaire), plus une taxe d'habitation de 30 %. Mais la progression résulte des dispositions suivantes ; il y a d'abord une tranche de loyer de 800, qui est exonérée, pour tout le monde ; mais pour la somme dépassant 6.000 francs, il y a une surtaxe de 3 %.- C'est la surtaxe qui réalise une certaine progression.

La patente des grands magasins.

3°- La patente des grands magasins.- Les grands magasins sont soumis à un régime spécial et complexe de taxes dont un grand nombre sont progressives. Ce régime a été aggravé à un point, dont l'absurdité est mise en lumière par M. Lacour-Gayet dans un article de la Revue de Paris 1939. Un même magasin de province qui, dans le même local, payait en 1913, une patente de 13.780 francs, a payé en 1939, dans le même local 674.238, cinquante fois plus. C'est une situation, qui

a été atténuée par la commission de détente Reclus.

Progression
dans les droits
d'enregistre-
ment pour
ventes d'immeu-
bles.

4) La progression dans les droits d'enregistrement dans les ventes d'immeubles. La taxe est de 14,60% Mais il y a une première surtaxe de 1,35 pour la tranche de 300 à 500.000; et une seconde surtaxe de 2,70 pour tout ce qui dépasse 500.000.

L'acquéreur peut en outre avoir à payer la taxe à la première mutation de 3,30 %.

ptgression
dans l'impôt
général sur le
revenu

5) La progression dans l'impôt général sur le revenu global. Le domaine d'élection de la progression, c'est l'impôt général et progressif sur le revenu global, établi en France par la réforme Caillaux (15 Juillet 1914).

Cette progression est, en 1939, réglée d'après le mécanisme de la loi du 31 Décembre 1936. Il y a neuf tranches imposables, où le taux va de 1 à 40, avec une progression par centimes sur chaque millier de francs à l'intérieur de chaque tranche.

Un revenu taxable de 28.000 francs paie 532 francs; un revenu taxable de 145.000 paie 15.587,50. Donc un revenu six fois plus fort donne un impôt trente fois plus fort.

La progression est très rapide et donne des résultats qui méritent d'être médités au point de vue de l'égalité devant l'impôt.

Un contribuable, ayant un revenu de 500.000 francs paie un peu plus que 1.083 contribuables ayant un revenu de 20.000 francs.

Un contribuable ayant un revenu de 150.000 francs paie un peu plus que 128 contribuables ayant un revenu de 20.000 frs.

Un contribuable n'ayant qu'un revenu de 100.000 francs est déjà bien moins lourdement taxé: il doit cependant verser à lui seul un peu plus que 49 contribuables ayant un revenu de 20.000 francs.

Quant à un contribuable n'ayant qu'un revenu de 50.000 francs, il doit encore payer autant que dix contribuables, ayant un revenu de 20.000 francs.

Inversement, un revenu de 500.000 frs. aux mains d'un seul contribuable, fournit, au titre de l'impôt global, les mêmes recettes que 21.670.000 francs de revenus annuels, répartis entre 1.083 contribuables.

Nous serions arrivés à des comparaisons plus surprenantes encore, bien entendu, si nous avions fait figurer dans notre tableau des exemples de revenus supérieurs à 500.000 francs. Tel qu'il est, ce tableau suffit à montrer que l'impôt global cesserait tout d'un coup d'apporter de notables ressources au Trésor si, par quelque réforme hardie ou maladroite, un Gouvernement s'avisait de parfaire l'émiettement déjà

commencé des grandes fortunes.

Notre système fiscal est ainsi fait que l'Etat français a un intérêt direct et pécuniaire au maintien de ces grandes fortunes. Nous nous en apercevons déjà par l'examen de l'impôt global. Nous le verrons mieux encore, en passant en revue les "taxes sur la fortune".

Section V

L'assiette de l'impôt

§. I - Définition

L'expression d'assiette par rapport à l'impôt a des sens divers.

les sens divers de l'expression assiette de l'impôt.

Des techniciens qui étaient d'ailleurs, en même temps des hommes politiques, ont pu dire, par exemple, que l'assiette des impôts cédulaires et surtout celle de l'impôt sur le revenu sont insuffisamment larges. Cela signifie que le nombre des assujettis est trop restreint. L'assiette de l'impôt général sur le revenu s'est rétrécie au cours de ces dernières années.

1932.....	2.080.164
1933.....	1.922.110
1934.....	1.920.408
1935.....	1.854.035
1936.....	1.645.988

Il est légitime de souhaiter un élargissement de l'assiette.

Mais dans son sens technique, l'assiette est l'opération, qui tend à déterminer la matière imposable, qui se trouve dans la possession de chacun; une fois que l'on sait combien chaque contribuable possède de matière imposable une seconde opération arrêtera le chiffre de l'impôt et la somme exigible, c'est la liquidation, enfin la perception pourra avoir lieu.

Il y a un service de l'assiette. Il est placé sous l'autorité de la Direction des contributions directes. La perception appartient à la direction de la comptabilité.

Les agents de l'assiette prennent le nom de contrôleurs. Les agents de perception sont les percepteurs. Les contrôleurs sont, dans chaque département sous l'autorité du directeur des contributions directes. Les

percepteurs dépendent du Trésorier Payeur Général.

Le problème de
l'assiette

La question la plus intéressante au point de vue du droit public, au point de vue social, au point de vue de la justice, c'est de savoir par quels procédés l'administration compétente arrive à connaître quelle est la quantité de matière imposable détenue par un contribuable déterminé.

Le problème social, économique, financier de l'assiette se pose pour les impôts personnels sur les recettes.

La Constituante de 1789 s'est préoccupée avant tout d'établir des procédés d'assiette qui ménagent la tranquillité, le repos, le secret de l'intimité la dignité du contribuable.

Au contraire, la législation démocratique de l'heure présente semble se préoccuper de créer une assiette tracassière.

les procédés
d'assiette

Les procédés d'assiette varient avec les impôts; s'il s'agit de la taxe sur les chiens ou de la taxe des billards, il s'agit de constater l'existence du chien ou du billard; c'est ce que fait le contrôleur avec le concours des répartiteurs et de l'autorité communale (le garde champêtre). Les journaux du 19 Mai 1939 racontent l'histoire d'un chien de peluche, compté comme chien au curé de Champerroux; un contrôleur compte une fois un billard à un pauvre paysan, dont la maison n'aurait pas pu le contenir).

Pour l'impôt foncier, il y a le cadastre et ses évaluations périodiques.

La question est surtout intéressante pour les revenus.

I - Le système des signes extérieurs ou système indiciaire

le système des
signes exté-
rieurs.

Le système des signes extérieurs est celui qui a été établi par la Constituante. Il a duré jusqu'à la réforme Caillaux de 1914-1917. Il a ressuscité dans une forme que nous aurons à apprécier dans un décret-loi du 21 avril 1939.

La Constituante avait commencé d'établir une contribution foncière. Elle répondait ainsi à une doctrine connue des physiocrates: celle de l'impôt unique sur la terre. Cette conception a été définitivement ridiculisée par le fameux conte de Voltaire: l'Homme aux quarante écus. Cependant la doctrine paraissait moins absurde qu'aujourd'hui: la terre était considérée comme étant seule à produire un revenu net; - la propriété terrienne était concentrée, donc le système épargnait les masses, qui n'avaient point alors une large part à la

détention du sol; d'autre part, il s'agissait d'éviter l'insulte que ferait à la liberté toute inquisition domestique...(expression du député Dallarde).

La contribution foncière devait être la contribution la plus importante, puisqu'on estimait la faculté contributive du pays à 300 millions et qu'on demanda 240 millions au seul impôt foncier.

Le reste fut demandé aux revenus commerciaux (patentes) et à l'ensemble des revenus mobiliers...(portes et fenêtres, contribution mobilière).

La contribution mobilière (qui n'existe plus aujourd'hui qu'au profit des départements et des communes) à la prétention d'atteindre l'ensemble du revenu d'un contribuable. Ils étaient atteints dans l'ancien régime par les vingtièmes, les décimes, la taille mixte, la taille d'exploitation, la taille personnelle, la capitation...La Constituante ne conserva aucune de ces contributions, car aucune d'elles n'était générale et aucune d'elles n'avait une bonne règle d'assiette et de répartition...La taille personnelle était arbitraire et les citoyens rognèrent de se livrer à quelques jouissances, parce que tout signe d'aisance attirait sur eux une augmentation désordonnée d'impôts; il en résultait, dans la plupart des habitations champêtres, une négligence, un dénuement, une insalubrité très nuisible au bonheur et à la conservation des cultivateurs" (Adresse juillet 1791)

Le revenu est fugitif, disait la Constituante. Comment le saisir?

le système de
chasse aux re-
venus, imposé
aux citoyens
de la Républi-
que.

Il existe une sorte de mystique en faveur de la chasse directe aux revenus. Il s'agit de les saisir au moment même où ils entrent dans le tiroir de l'imposé. Celui-ci n'a pas droit au secret. Le fisc doit tout savoir. Le contribuable doit se confesser; et ce n'est pas en vue de l'absolution. S'il cache quelque chose, il commet un sacrilège, une violation de serment, une infraction pénale. C'est à lui à fournir les verges qui le battront. S'il ne les fournit pas, il sera battu avec d'autres verges, mais plus fort et plus cruellement. A mesure qu'il se dérobe, on multiplie les chasseurs et les armes. Ce système viole donc plusieurs des fameuses règles sacro-saintes d'Adam Smith; celle de l'économie dans l'assiette et la perception de l'impôt, celle aussi de la commodité.

Cependant, ce système, que l'on impose aux citoyens de la République, est celui-là même qui avait paru insupportable aux sujets des anciens rois. Les motifs de la condamnation capitale prononcée contre lui par la Constituante sont à retenir: "vos représentants, regardant comme leur premier devoir d'établir et de

consolider votre liberté, sachant par leur expérience et par les instructions que vous leur aviez données, que les visites domiciliaires et les vexations qu'elles entraînent sont insupportables à des hommes libres, se sont crus religieusement obligés de repousser toute idée, tout projet d'imposition, dont la perception aurait exigé que l'on put violer l'asile sacré que chaque citoyen a droit de trouver dans sa maison, lorsqu'il n'est prévenu d'aucun crime. Vous leur aviez dit unanimement combien vous étiez indignés de pouvoir être injuriés chez vous par le soupçon réel ou simulé d'une fraude que vous n'aviez pas commise; de pouvoir être poursuivis de jour et de nuit, troublés dans votre travail, troublés dans les plus intimes douceurs de votre vie domestique, forcés d'ouvrir votre porte à des inconnus, qui viendraient chez vous, quelquefois sur la dénonciation calomnieuse d'un ennemi; mais toujours avec intérêt de vous trouver coupables de quelque usage de votre liberté, transmué par des lois absurdes en délit fiscal, et qui deviendrait contre vous le sujet d'un procès ruineux ou d'un accommodement couteux et perfide". Combien peu nombreuses seraient les retouches à apporter à ce tableau vieux de trois demi-siècles pour qu'il représentât un ensemble de réalités malheureusement contemporaines.

C'est avant tout pour éviter ces procédés vexatoires pour respecter le citoyen souverain dans la personne du contribuable, pour économiser enfin des frais fallacieux de contrôle et de contrôleurs que la Constituante renonça à connaître le revenu directement par la déclaration même qu'en faisant l'imposé. Elle le présuma d'après les dépenses. Elle dut rechercher dès lors quelles étaient, parmi toutes les dépenses d'un individu, celles qui étaient les plus caractéristiques du train de vie, celles aussi qui étaient le plus ostensibles, afin d'éviter d'insupportables inquisitions. Ces dépenses furent regardées légalement comme les signes extérieurs, comme les indices du revenu global de l'imposé. Les dépenses à la fois les plus caractéristiques et les plus ostensibles étaient les suivantes: les dépenses pour le loyer, les dépenses pour les véhicules, les dépenses pour les domestiques. Or, ce sont précisément ces trois catégories de dépenses qui viennent d'être également choisies par le Gouvernement pour définir le minimum de revenu devant servir pour l'établissement de l'impôt général et progressif. Et c'est dans ces conditions que se retournant vers l'auteur de

présent article ou vers ses congénères, on leur dit: "Voilà qu'on ressuscite le système de la Constituante. vous devez être content."

Non. Nous ne sommes pas complètement satisfaits. Et voici pourquoi.

Mais auparavant, afin de dissiper tous les doutes, une déclaration: il est parfaitement inadmissible, scandaleux, intolérable que certains individus sans conscience margent le fisc, bravent la loi et rejettent le fardeau qui devrait peser sur leurs larges épaules pour le faire retomber sur les épaules plus frêles des autres citoyens, mis en état d'infériorité par leur conscience ou par d'autres circonstances. Contre ces déserteurs de l'impôt, nous réclame les rigueurs légales.

Mais le fisc n'est-il pas déjà suffisamment armé? Vous tous, nos frères contribuables, vous n'avez pas oublié que, dans votre confession de carême à votre contrôleur, vous êtes tenu de déclarer le montant de votre loyer, la force de votre automobile, le nombre et le sexe de vos domestiques. Vous êtes dispensé, depuis quelques exercices de la question rituelle: "avez-vous un aéronef? "Mais vous n'avez peut être pas attaché un prix excessif à ce progrès.

Or, vous payez des contrôleurs. Car c'est bien avec votre argent, à vous contribuables, que les contrôleurs sont rémunérés. Ces contrôleurs sont, en outre, minis par vous-même et par vos soins, de renseignements précieux et précis sur votre train de vie. Si pendant plusieurs années de suite, vous déclarez au contrôleur que vous avez un loyer de 20.000 francs, une automobile, un valet-chauffeur et une cuisinière et que vous payez tout ça avec un revenu global et annuel de 50.000 francs, le contrôleur ne doit pas accepter votre déclaration. S'il l'accepte, il ne fait pas son métier. Une discussion s'engage et le juge de l'impôt la tranche. Aux signes extérieurs comme moyen de contrôle, les citoyens honnêtes ne peuvent vraiment rien trouver à redire.

Que les signes extérieurs servent à établir une présomption chiffrée d'un revenu minimum, on doit encore l'admettre. Qu'un coefficient soit appliqué à chacun des indices retenus pour permettre au contrôleur d'attribuer un revenu déterminé au contribuable, c'est encore un système acceptable. Mais il n'est véritablement juste qu'à la condition que le contribuable, à qui les indices imposent la charge de la preuve, puisse démontrer au contrôleur d'abord et à un tribunal ensuite, au cas où le contrôleur n'est pas convaincu, que la présomption générale établie par la loi se trouve

le chiffre fourni par les indices n'est pas une simple présomption, c'est un minimum d'imposition.

fausse dans l'espèce considérée.

Mais ce n'est pas une simple présomption, susceptible d'être renversée par l'administration de la preuve contraire, qui est établie par le décret-loi du 21 avril. C'est un minimum d'imposition. Les indices, grâce aux coefficients qui leur sont appliqués, donnent un chiffre sur lequel sera établi au minimum d'impôt général et progressif sur le revenu global.

Le revenu minimum, légal, supposé, fictif, qui constituera l'assiette incassable sur laquelle on établira le tarif progressif de l'impôt général sera composé de trois éléments. Le premier élément sera obtenu par la multiplication de la valeur locative de l'habitation: quatre fois le loyer principal dans les grandes villes (au-dessus de cent mille âmes), cinq fois dans le reste du pays; si vous avez une résidence secondaire, ajoutez une fois la valeur locative de cette résidence. Pour le second élément, comptez les chevaux de votre automobile: si elle a moins de dix chevaux, vous êtes censé avoir un revenu de 400 francs par cheval; mais si la vieille mécanique se permet de dépasser ce chiffre, vous êtes traité, jurés et de jure, comme enrichi d'un revenu de 1.000 francs par cheval au-dessus du chiffre fatidique. Les domestiques, enfin, sont promus au titre de signes extérieurs. Ne leur appliquez pas verbalement cette appellation, dont ils ne pourraient peut-être pas comprendre toute la mystérieuse signification. Une seule bonne à tout faire vous sera comptée pour 6.000 francs; mais chaque personne du sexe féminin en sus de la première vous fera légalement attribuer un revenu de 9.000 francs. Le premier domestique homme sera compté pour 12.000 francs, et chaque homme en sus du premier pour 15.000 francs. Mais si vous avez un valet de chambre plus une cuisinière, chacun sera regardé comme la première personne de son sexe à votre service. Voulez-vous observer en passant que la Constituante disait: "une domestique femelle". Le législateur d'aujourd'hui dit: "une personne du sexe féminin". La langue est moins rude. Pas les mœurs.

Supposons donc que vous ayez un loyer de 20.000 francs, plus à la campagne une maison d'une valeur locative de 2.000 francs plus une automobile de quatorze chevaux et enfin un valet de chambre et une cuisinière, votre minimum imposable sera de 80.000 + 2.000 + 8.000 + 18.000 = 108.000 francs.

Au premier examen, la présomption paraît raisonnable.

A la réflexion, elle contient de très nombreuses

chances d'erreur.

Voilà, par exemple, une vieille dame, qui a conservé la voiture de madame sa propre mère. C'est un véhicule archaïque, haut de caisse et haut sur roues, dont l'aspect désuet fait sourire, dans la rue les jeunes garçons. A l'Argus, il serait apprécié 1500 francs. Mais attention, il a, paraît-il, une force fiscale de vingt-quatre chevaux. Il représentera par conséquent, un revenu de 18.000 francs. On ne se douterait pas de sa force légale en le voyant rapidement dépassé par une voiture basse, longue, souple, silencieuse, éblouissante par tous ses vernis et tous ses nickels: mais celle-ci n'a que dix chevaux, ne représente donc qu'un revenu de 4.000 francs. Il faudra se débarrasser de ses vieilles voitures, se réduire au strict minimum. Résultat: l'impôt sur l'essence, qui produit déjà moins depuis que le tarif a atteint des hauteurs vertigineuses (les gros taux tuent les totaux), deviendra d'un secours encore plus faible pour l'impécuniosité du Trésor public; d'autre part, la construction automobile recevra un nouveau coup.

Pour le choix du loyer comme indice, il n'y a rien à ajouter à ce que disait il y a cinquante ans, la Constituante elle-même dans son adresse aux français: "Il est si naturel à l'homme de chercher à embellir le séjour où il passe la plus grande partie de sa vie, que presque personne n'est arrêté dans ce penchant que par l'impuissance de satisfaire, qu'à très peu d'exceptions près, le prix des logements d'habitation indique la graduation des richesses".

Il est trop évident qu'un système fiscal fondé sur les signes extérieurs doit d'abord retenir l'habitation. Mais cet indice induit en fréquentes erreurs.

L'auteur de ces lignes avait, il y a quelques années, mené une campagne en faveur des quatre vieilles corrigées. Mais le décret-loi en les ressuscitant, ne les corrige pas; il les aggrave.

la réforme du
décret-loi du
21 avril 1939

Il va de soi, tout d'abord qu'un célibataire riche peut se loger confortablement, mais à meilleur compte que le père d'une nombreuse famille. La Constituante l'avait reconnu dans sa loi du 13-18 Février 1791: "Chaque chef de famille, qui aura chez lui ou à sa charge plus de trois enfants sera placé dans la classe du tarif inférieur à celle où son loyer le ferait placer. Celui qui aura chez lui ou à sa charge plus de six enfants sera placé dans la classe encore inférieure". Où donc apparaît cette préoccupation de la famille, encore plus importante aujourd'hui qu'il y a un siècle et demi, dans notre décret loi du 21 avril? Elle en est

totalément absente. Je sais bien, et je m'empresse de le dire, qu'il s'agit seulement d'établir un revenu taxable et que, sur ce revenu, interviendront des déductions nombreuses et substantielles pour les charges de famille. Il n'en reste pas moins que le décret donne gratuitement l'impression de l'injustice et que l'art. du fiscal est toujours d'obtenir le minimum de rendement avec le maximum de mécontentement.

L'année dernière, vos affaires ont marché à merveille: les clients ont afflué dans votre cabinet, les malades se sont précipités sous votre scalpel, vos spéculations commerciales ou boursières ont réussi à miracle. Les indices disaient vrai. Mais cette année, au contraire, le silence se fait autour de vous, vous avez à peine allumé l'autoclave près de la salle d'opération, et le vent qui souffle à travers les colonnes du temple de Brongniart ne s'est jamais montré printanier. Les indices mentent. Vous avez, non seulement absence totale de revenu, mais 200.000 francs de perte, peu importe, vous serez irréfragablement considéré comme ayant eu un revenu de 150.000 francs. Cependant, vous n'avez pas pu changer d'appartement puisque vous étiez lié par votre bail, vous n'avez pas jeté sur le pavé vos fidèles serviteurs, qui peut être ont consenti à attendre pour leurs gages. Vous paierez, Vous emprunterez pour payer.

Vous soutenez vaillamment, par votre quotidien travail, votre famille, les indices ne mentent pas. Mais, dans ce début d'hiver, vous mourez. Votre veuve ne peut tout de même pas, sur le champ, mettre sur le trottoir ses meubles et ses enfants qu'on lui laisse tout de même le temps de se retourner. Elle est peut être d'ailleurs tenue par un bail. Elle n'a rien, mange ses dernières économies, vit de privations: contrairement à la logique, mais trop évidente réalité, votre veuve sera légalement considérée comme jouissant d'un revenu opulent de 100.000 francs.

Vous êtes, non pas même nécessairement un bon fils, mais un fils normal. Votre mère n'a rien. Vous faites un effort supplémentaire pour assurer à sa vieillesse un abri décent, pour la faire bénéficier de quelques soins, pour lui donner quelques ressources. Pour arriver à ce résultat, simplement honorable, vous fournissez un travail noir, lequel vous procurera un supplément de revenu, sur lequel vous aurez d'abord acquitté l'impôt cédulaire à 16 % et l'impôt général sur le revenu à la tranche la plus haute, donc la plus lourdement frappée. Vous aviez hier encore cette compensation de penser que votre pauvre vieille mère

était laissée tranquille par le fisc. Aujourd'hui, les revenus qui ont été frappés une première fois dans votre main seront taxés une seconde fois dans la sienne. Je n'ai pas besoin d'apprécier.

déduction sur
le revenu pour
secours aux pa-
rents dans le
besoin.

Je sais cependant, par ces confidences qui me sont venues de divers côtés, qu'il est utile que je profite de l'occasion qui m'est donnée pour appeler l'attention des intéressés sur une jurisprudence humaine du Conseil d'Etat. Ce grand corps conserve les hautes traditions du service public, mais en même temps le culte des libertés nationales et un sens profond de la justice. L'administration fiscale prétend refuser au fils, qui verse des subsides à sa mère, spontanément (je veux dire, sans y avoir été condamné par justice), la faculté de déduire de son revenu impossible le montant de ses dons filiaux. Mais le Conseil d'Etat - et on ne le sait pas assez - condamne absolument cette inadmissible prétention. La haute juridiction constate à bon droit que le fait de secourir ses parents dans le besoin n'est à aucun degré une libéralité spontanée, une sorte de générosité spontanée, mais le simple accomplissement d'une obligation, non seulement naturelle, mais légale "Les enfants, dit l'article 205 du code civil, doivent des aliments à leurs père et mère ou autres ascendants qui sont dans le besoin". Qui donne à sa mère obéit à la loi. Toutefois, le Conseil d'Etat subordonne la faculté de déduction à trois conditions: 1° que les versements du fils soient en proportion de ses ressources, 2° qu'ils répondent aux nécessités vitales du bénéficiaire; 3° enfin, qu'on les retrouve dans la déclaration du bénéficiaire. Dans l'état de choses créé par le décret, le fils correct conserve un évident avantage à cette solution d'évidente équité. La portion de revenus, dont il obtiendra la déduction, aurait été imposée entre ses mains au tarif de la tranche la plus haute du tarif progressif, peut être au maximum de 32 %. Au contraire, entre les mains de la mère, si celle-ci est vraiment dans le besoin, le revenu saisi par les indices représentera les tranches les plus basses, donc les moins rudement traitées.

Des hommes, qui sont au courant des secrets des dieux, colportent sous le manteau cette explication que le gouvernement serait justement irrité par des déclarations, regardées comme scandaleusement insuffisantes, de certains virtuoses du bistouri, ou de quelques grands ténors de la Bourse, ils gagneraient, d'après les évaluations des contrôleurs, quelques millions et ne déclareraient que quelques centaines

de mille francs. Ce sont là des points sur lesquels il est difficile d'avoir une opinion bien établie, même si l'on connaît bien les intéressés, attendu qu'ils se trouvent dans la contradictoire nécessité, d'une part, de faire croire qu'ils gagnent beaucoup, afin d'attirer la clientèle, et, d'autre part, de faire croire qu'ils gagnent peu afin de se faire épargner par le fisc. Quoi qu'il en soit, la réforme du décret-loi ne réalisera de leur côté qu'un progrès bien peu appréciable, un loyer de 40.000 francs, un valet-chauffeur, une cuisinière, avec la possibilité du recours aux "extras" une belle voiture de douze chevaux c'est bien. Mais il n'en résulte tout de même qu'un revenu de 184.000 francs. Les millions fictifs ou réels continueront à vous échapper.

Mais observez l'autre côté de la médaille. Un docteur en médecine ou un docteur en droit prétendent s'installer pour pratiquer la chirurgie ou la plaidoirie. La règle pour avoir de la clientèle ou pour la conserver, c'est de n'avoir pas l'air pauvre. Le commerçant élégant, soigné, peigné, qui tient un magasin de luxe au rez-de-chaussée, peut se contenter pour son logement, en attendant les bénéfices, d'une chambre de bonne au sixième étage. Ce n'est pas permis à l'avocat ou au chirurgien. Il lui faut tout de suite un escalier décent, un appartement convenable, un cabinet confortable, quelqu'un pour répondre à la porte. Il vit sur ses économies, s'il en a; sur les subsides de sa famille, si elle peut et veut; peut être sur le crédit... Il n'a aucun revenu. Et cependant, depuis le décret, il sera taxé sur des indices menteurs.

Quel que soit le filet qu'on jette sur le contribuable, il y a toujours des malins, qui passent à travers les mailles, et ce ne sont pas toujours les plus intéressants. Vivez donc à l'hôtel (quitte à en changer de temps en temps) et à entrecouper votre existence de quelques séjours auprès d'un casino étranger. Vous n'aurez pas de loyer, pas de domestique, et si vous faites appeler des taxis par le bureau, pas d'automobiles. A un degré différent, la vie de cercle est de celles qui sont regardées de l'oeil le plus favorable par le fisc.

Il reste aussi fort avantageux en France d'y être étranger. Les quartiers dits de luxe à Paris sont habités par un nombre de non-français qui ne surprend que ceux qui n'ont pas l'habitude de réfléchir sur les mystères de la fiscalité démocratique.

Et puis à toujours taper sur le loyer, on aggrave la crise du bâtiment, donc le chômage des ouvriers maçons et autres. Le gouvernement l'a lui-même proclamé

dans le rapport précédent le décret sur Marseille; Les tarifs exorbitants des impôts locatifs multiplient les vacances des grands appartements. Le Parisien a le privilège de payer 53 centimes (0,528) par franc du prix de son loyer pour la seule ville. Ajoutez-y la taxe d'habitation et la surtaxe d'habitation et vous arrivez facilement à ce résultat que l'impôt local exige plus de la moitié du loyer. Et du loyer matriciel. Dans le West End parisien, des propriétaires lassés de ne pas louer depuis trois ans, depuis cinq ans, des appartements de 40.000 francs, les ont loués pour 18.000. Combien imprudents les malheureux qui se sont laissés aller à l'appât de cette occasion. Ils doivent 18 000 francs, au propriétaire et 22.000 francs au percepteur.

le régime du
cens à rebours

Comment de pareils scandales restent-ils possibles. D'abord, parce que les victimes en sont surtout des classes moyennes, quand ce ne sont pas d'authentiques bourgeois... ensuite, parce que nous vivons sous un régime de cens à rebours. Le privilège du gouvernement est réservé à ceux qui ne payent pas d'impôts ou en payent peu, tandis que ceux qui payent la majorité des impôts ont la minorité, dans les assemblées. Il y a quarante deux millions de français; il y a un million et demi de citoyens inscrits sur la liste d'honneur du grand impôt démocratique le général et progressif sur le revenu global. Rouvier (qui aurait droit à un peu plus de justice) disait qu'il n'admettrait jamais aucun impôt, auquel échapperait plus de la moitié des électeurs...

Lorsque la Constituante avait établi le système indiciaire, elle ne s'en était dissimulé aucune des imperfections. Elle voyait dans les signes extérieurs une indication, qui n'était pas "parfaitement exacte, mais assez régulièrement approximative". Elle cherchait une vérité moyenne; une année c'était le fisc qui demandait trop; mais l'année suivante, c'était le contribuable, qui n'était pas suffisamment taxé: le fisc et le citoyen gardaient chacun leur chance. Mais le motif décisif de la décision de la Constituante était la volonté d'éviter aux citoyens les inquisitions et vexations "dans un pays où elles sont prosrites par la Constitution, les principes, les lois, les mœurs".

Depuis le décret-loi pour employer une expression que Camille Pelletan porte un jour à la tribune, le fisc garde dans ses mains tous les atouts et les retourne.

Si vous n'avez pas de revenus ou un revenu inférieur au minimum taxable, vous payez sur le revenu fictif. Mais si vous avez un revenu supérieur, vous payez sur le revenu réel.

Car le système indiciaire renouvelé laisse subsister

la chasse au revenu réel. Tous les avantages, qui avaient emporté la décision de la Constituante, sont supprimés, et nous sommes dotés en définitive, des inconvénients cumulés des systèmes opposés et incompatibles.

§. 2 - Le système de la déclaration contrôlée

La déclaration, c'est la grande idée démocratique, surtout lorsqu'il s'agit d'impôts, qui n'atteignent pas les masses

Lorsque vous passez à la douane, on vous dit: "Vous n'avez rien dans cette valise?" - Non - Eh bien, ouvrez-là!". Mais vous n'avez pas le droit de dire à la douane: "Regardez y"! Non. Il faut que vous fassiez une déclaration, vous êtes obligé de déclarer et serez puni si votre déclaration est fausse ou insuffisante. Vous êtes obligé également de déclarer quels sont vos revenus, qui seront frappés par les impôts cédulaires; le total de ces revenus ainsi déclarés sera frappé par l'impôt général.

les lignes générales de l'édifice fiscal.

La place nous manque pour étudier chacun des impôts en particulier, nous ne pouvons qu'indiquer les lignes générales de l'édifice fiscal. Au rez-de-chaussée, vous payez sur les divers revenus, d'après leurs sources, en principe proportionnellement à chacun de ces revenus: revenu de la propriété bâtie et non bâtie, revenu des professions commerciales, revenu des professions non commerciales, traitements et salaires, etc... Chaque revenu individuellement est frappé proportionnellement, quoique maintenant avec les dégressions, les exemptions à la base ont introduit dans les cédulaires un germe de progressivité.

Puis ces mêmes revenus, il faut que vous les portiez au premier étage, où ils sont frappés par l'impôt personnel général et progressif sur le revenu global.

Donc, il faut que vous déclariez tous vos revenus, c'est la base. Il faut faire cette déclaration écrite, détaillée et sous foi du serment. Mais la déclaration est contrôlée.

Le contrôleur chargé d'établir l'assiette de l'impôt, peut demander des éclaircissements, des justifications.

Pour l'aider, dans cette tâche, il était naguère exigé que le déclarant mentionnât des signes extérieurs,

des dépenses caractéristiques du train de vie. Mais à l'heure actuelle, ces dépenses caractéristiques de train de vie (loyers, domestiques, automobiles) sont devenus de véritables indices, d'après lesquels est calculé un revenu minimum imposable (décret loi 21 avril 1939).

§. 3 - La dénonciation par les tiers

La dénonciation n'est pas le mouchardage. Il faut distinguer entre la dénonciation et le mouchardage. Le mouchardage a été encouragé par certains décrets récents. On écrit une lettre anonyme au contrôleur. Ce n'est pas cela la dénonciation. Ou bien on connaît un fraudeur et on écrit, en signant, à l'administration des contributions indirectes. On lui dit: "Un tel fraude". Cette dénonciation crée le soupçon de fraude, et le soupçon permet aux agents des contributions indirectes de pénétrer dans la maison, accompagnés du juge de paix et des gendarmes, ce qui fait toujours un effet déplorable dans les petites villes, puis on soulève vos paillasses, on creve vos matelas etc... Le dénonciateur est récompensé.

La dénonciation.

Il y a quelque chose d'assez délicat: c'est la remise et la commission récompensant personnellement le fonctionnaire du fisc, qui a fait du zèle. S'il fait la chasse aux contribuables, il a quelque chose à mettre dans sa gibecière personnelle, tout n'est pas pour l'Etat. Le tiers, dans le cas visé ici dans la dénonciation, n'est pas un individu quelconque, c'est celui qui verse à un contribuable un revenu imposable. Ainsi l'homme de lettres, membre de l'Académie Française, est dénoncé au fisc par l'Institut, pour son indemnité académique; par son éditeur, pour ses droits d'auteur sur ses livres, par son directeur, pour ses articles de journaux; par son directeur encore, pour ses droits d'auteur sur ses pièces de théâtre.

L'avocat est dénoncé par les clients pour les honoraires qui lui sont versés. En fait, il est évident que l'assassin, condamné à mort par la cour d'assises, négligera la formalité. De même, les clients simples particuliers... Mais très souvent dénoncés par les clients obligés de tenir une comptabilité, sociétés, maisons de commerce, compagnies d'assurances etc... Ces clients dénoncent 1° parce que la loi les y oblige, 2° parce que les honoraires versés sont des frais réduisant d'autant le bénéfice imposable.

Le médecin est théoriquement dénoncé par les

clients. En fait, pas du tout. C'est contre les médecins qu'a été pris le décret du 21 avril 1939 établissant un minimum forfaitaire imposable.

Les fonctionnaires doivent déclarer à l'Etat ce que l'Etat leur verse, mais en outre, ils sont dénoncés par les chefs de l'établissement auquel ils sont rattachés.

Enfin, les employeurs dénoncent leurs employés. En fait, les domestiques ne sont pas dénoncés par leurs maîtres.

Ainsi, l'Etat a les éléments pour former le cazier fiscal des citoyens; ce qui est un des idéaux de la démocratie.

Les impôts sur le revenu des valeurs mobilières.

Nous avons une institution analogue avec les impôts sur le revenu des valeurs mobilières. On sait ce que sont les valeurs mobilières; il y a un titre à revenu fixe, qui est l'obligation, puis il y a l'action, qui représente une part d'associé. L'obligation touche un revenu, l'action est rémunérée par un dividende, c'est-à-dire par une part de bénéfices, s'il n'y a pas de bénéfice, l'action ne touche rien.

Le revenu, tant des actions que des obligations, est frappé de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières à l'heure actuelle environ 26 %, si le titre est au porteur, et 19 % environ, 18 plus les 8 % Daladier, si le titre est nominatif.

Qui paie cet impôt des valeurs mobilières? Il est évidemment à la charge du porteur, de celui qui a l'action ou l'obligation. Mais qui est-ce qui le paie? L'établissement émetteur du titre, la société qui a émis l'action ou qui a émis l'obligation. Par conséquent, lorsqu'on présente un coupon de 25 frs. est-ce que celui qui a un coupon de 25 frs. touche 25 frs? oui, si c'est de la rente sur l'Etat, parce que la rente est exemptée du cédulaire, et même le 4 % 1925 est exempté à la fois du cédulaire et du général et progressif. Mais lorsque l'on se présente à un guichet, sur un coupon qui paie 15 frs. on a 10 frs. Par conséquent, les valeurs mobilières ne peuvent pas échapper à l'impôt cédulaire sur le revenu; il n'y a pas moyen de frauder là-dessus.

Pendant plusieurs années, la Banque de Paris et des Pays-Bas n'a pas distribué de dividendes; elle a "passé le dividende" comme on dit, elle n'avait pas de bénéfices. Une année les actionnaires ont 25 frs. par action. On détache le coupon, avec le numéro, car dans les coupons qui sont attachés aux actions, il n'y a pas de valeur indiquée, parce que c'est essentiellement variable, il y a simplement des numéros on sait que tel numéro de coupon sera payé cette année.

On annonce que le numéro un tel doit toucher 25 frs. on détache ce coupon, heureux de se servir des ciseaux qui étaient en train de se rouiller; on se présente à un guichet de banque, qu'est-ce qu'on a touché? 4 frs.15. Pourquoi? Parce qu'on a prélevé d'abord pour le payer à l'Etat ce revenu de 27 %; cela ne fait tout de même pas le quart; seulement, il y a aussi sur les titres la taxe de mutation, attendu que l'on considère que les titres au porteur sont privilégiés par rapport aux immeubles, puisque les immeubles paient chaque fois qu'ils passent de main en main.

§. 4 - Le stoppage à la source

Le stoppage à la source est voisin de la dénonciation du tiers, mais il en reste différent et marque un sérieux degré de plus.

Dans la dénonciation du tiers, celui-ci se borne à dire à l'Etat; "J'ai versé à tel contribuable 100 francs sur lequel, vous, Etat, préleveriez 16 %".

Dans le stoppage à la source, le tiers, au moment de verser au contribuable le revenu imposable, retient par devers lui 16 % qu'il versera à la caisse de l'Etat.

Evidemment, le stoppage à la source ne peut avoir lieu que pour les impôts sur les revenus cédulaires, impôts proportionnels, et non pour l'impôt général. Cependant, nous allons voir avec le prélèvement de 2 % une tentative d'application du minimum vital et des réductions pour charges de famille par le tiers versant le revenu imposable.

L'application la plus importante qui soit faite en France du stoppage à la source est celle qui concerne l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, dividende des actions, intérêt des obligations (27 % pour les titres au porteur, 18 % pour les titres nominatifs). L'établissement émetteur de ces titres, celui qui doit le dividende ou l'intérêt, paye lui-même à l'Etat l'impôt dû par l'actionnaire ou l'obligataire; ensuite, il retient sur le coupon le montant de ce qu'il a versé (la taxe de mutation due annuellement par l'actionnaire ou l'obligataire sur la valeur boursière moyenne de son titre est également payée par la Société, qui a émis les titres, et retenue par elle au moment du paiement du coupon; s'il n'y a pas paiement du coupon, les impôts dus s'accumulent et seront payés au moment du ou des premiers

applications
du stoppage à
la source

coupons qui seront détachés).

L'impôt sur le revenu des créances est dû également à l'Etat par le débiteur qui le retient au moment où il paie son créancier.

extension du
stoppage à la
source

Extension récente du stoppage à la source. Il convient de remarquer que la loi de finances pour 1939 a organisé une nouvelle application de stoppage à la source avec la taxe de 2 % sur tous les revenus. L'employeur, le débirentier, etc...doivent prélever cet impôt et le verser eux-mêmes dans les caisses du fisc.

L'opération se complique de ce qu'il y a des déductions pour charges de famille.

Le rôle de l'employeur ou du débirentier est précisé dans un décret du 17 Janvier 1939.

Ce décret permet une plus exacte appréciation de l'effort demandé aux contribuables ainsi que du concours attendu des employeurs et des débiteurs de pensions.

Sur le premier point, la combinaison des abattements et exonérations, introduits dans l'économie du système, par la loi de finances pour 1939, et des aménagements pratiques prévus par l'administration, aboutit, pour les salariés et pensionnés à une taxation sensiblement atténuée par rapport au projet initial; c'est ainsi notamment que le revenu imposable s'entendra déduction faite des frais professionnels fixés, en principe, à 10 % et sera arrondi au palier forfaitaire immédiatement inférieur figurant dans le barème correspondant.

Il en résultera, à l'égard des plus petits revenus, des cotisations d'une extrême modicité.

Il convient de préciser, pour couper court à certaines interprétations excessives, l'importance du rôle et des responsabilités nouvelles proposées aux employeurs et débirentiers appelés à collaborer à la perception à la source. Aucune précision particulière ne leur est demandée, ni de la situation de famille du salarié ou pensionné, ni de l'ensemble des revenus taxables, dont ce dernier aura disposé en 1939. Leur rôle se bornera, après déclaration par le débiteur de l'impôt, du nombre de ses enfants à lire sur un barème officiel fort clair le montant de la retenue à exercer, puis à verser globalement au percepteur, en principe chaque mois, les sommes ainsi retenues.

On doit remarquer que le stoppage à la source n'existe pas dans un cas, où on pourrait s'attendre à le rencontrer: l'Etat verse à son fonctionnaire l'intégralité de son traitement; ensuite, le fonctionnaire doit en prélever une partie pour le porter chez le

percepteur au titre d'impôt.

En Angleterre, le locataire ou le fermier retient sur le loyer d'impôt dû par le propriétaire et le verse à l'Etat.

Section VI

La fraude fiscale

§. I - La fraude, la justice et le rendement de l'impôt

Le bon impôt est celui qui ne crée pas chez le citoyen la tentation de mentir à la patrie". a dit la Constituante dans son adresse de Juillet 1791.

la fraude
intéresse la
justice de
l'impôt.

La fraude intéresse la justice de l'impôt. L'impôt, justement calculé, devient injuste, si ceux qui doivent le payer en rejettent le poids sur les autres.

Donc la fraude intéresse l'égalité puisqu'elle crée une catégorie particulièrement indésirable de favorisés: les fraudeurs.

elle intéresse
le rendement
de l'impôt

La fraude intéresse le rendement de l'impôt. Ici il faut se garder de confusions trop grossières, qui sont couramment commises. Un député, M. Albertin, prétendant citer M. Piétri disait que la fraude fait perdre à l'Etat vingt milliards. M. Piétri a dit que vingt milliards de revenus échappent à l'impôt; et comme il y a dans ces revenus évadés une bonne quantité de salaires, c'est 8 % de ces vingt milliards qui sont perdus pour le fisc.

§. 2 - La fraude, fille de la malhonnêteté foncière des hommes, est encouragée par le poids des impôts et leur personnalité

la fraude et
le poids des
impôts

La fraude et le poids des impôts - La fraude a-t-on dit est le casuel d'une fiscalité défectueuse, et le contrepois fatal des impôts trop lourds.

Si les impôts sont excessifs, le profit escompté de la fraude vaut qu'on en court le risque. Le fraudeur se cherche une circonstance atténuante dans le caractère de lutte de classe, qu'il attribue à l'impôt, et baptise la fraude, réaction de défense.

La fraude, é-
lément dans l'é-

La fraude, élément dans l'établissement des tarifs - Il y a comme nous l'avons déjà indiqué, ce fait re-

établissement
des tarifs

grettable, que l'on vit avec la fraude, en considération de la fraude, qu'il y a une espèce de concordat entre les gouvernants et la fraude, un contrat de raison, d'accommodement. Le fisc fait à la fraude sa place dans le jeu des impôts, lui ouvre une sorte de compte secret. On dit; nous demandons 50 % seulement il est bien entendu que l'impôt ne fournira pas 50 % on fraudera pour 10 ou 20 % et c'est pour cela que nous augmentons l'impôt.

M. Vincent Auriol a dit à la tribune de la Chambre: s'il n'y avait pas de fraude, nous abaisserions le taux des impôts. Par conséquent, on tient compte du fait de la fraude.

La fraude,
vice de la
personnalité
et de la dé-
claration

La fraude vice de la personnalité et de la déclaration. Il faut distinguer au point de vue de la fraude entre les impôts directs et les impôts indirects. Pour les impôts indirects et notamment pour les impôts de consommation, la fraude prend le nom de contrebande. Il n'y a pas beaucoup de questions juridiques et économiques là-dessus. La fraude est un fait purement matériel contre lequel on peut lutter avec un appareil de force et un appareil de prévention; on fraude à la douane, on fraude à l'octroi; autrefois, on fabriquait des allumettes..

Pour les impôts directs, la fraude est plus intéressante au point de vue juridique. Dans le système des impôts indiciaires, pas ou peu de fraude. On vous impose d'après vos portes et fenêtres: pas de fraude, vous ne pouvez pas cacher vos portes, ni vos fenêtres. En Belgique, il y avait un impôt sur les cheminées.

La fraude fondamentale, avec le système indiciaire, consiste en collusion avec le propriétaire, à déclarer un loyer moindre que le loyer réellement payé, et le propriétaire se prêtait à cette fraude, parce que, ainsi il diminuait lui-même ce qu'il devait au titre du revenu de la propriété bâtie. Le locataire diminuait ce qu'il devait au titre de la propriété mobilière, mais cela portait sur des sommes peu importantes.

La vraie fraude, la fraude maligne apparaît avec l'impôt personnel et la déclaration. Lorsque vous demandez à un contribuable de vous donner les verges pour le fouetter, le contribuable dit: "je vous en donnerai aussi peu que je le pourrai!" la déclaration engendre la fraude, comme la gabelle créa le faux saulnier.

Alors ici, la fameuse question; la France immorale et l'Angleterre, terre de la vertu. C'est faux. En Angleterre, lorsqu'on avait un income tax de 2 % on le

paie, mais en France aussi, si on avait un impôt de 2 % on le paierait; mais lorsqu'un impôt est monté jusqu'à 27 % la fraude est apparue en Angleterre et les Anglais s'en sont plaints, notamment à l'occasion des derniers budgets de Sir John Simon.

§. 3 - Tentative de classification des divers impôts du point de vue de leur fraudabilité

classification
des impôts au
point de vue
des possibili-
tés de fraude

Nous allons faire une sorte de classement de nos divers impôts au point de vue de la fraude.

1^o.- Cédula des traitements et salaires: c'est la plus difficile du point de vue de la fraude, c'est cette cédula, qui prête le moins à la fraude, mais dans cette cédula des traitements de salaire, vous avez: 1^o.- les traitements publics, 2^o les salaires.

1^o Traitements
et salaires.

Traitements publics: impossibilité de frauder; l'Etat sait bien ce qu'il vous paie, d'autant mieux que l'Etat vous dénonce; l'Administration, le chef d'établissement dénonce au contrôleur des directes. Par conséquent, impossibilité de frauder sur les traitements publics soit de l'Etat, soit des départements, soit des communes. Donc rien, pas de fraude.

Sur les salaires, c'est un peu délicat. On dit qu'à peu près toutes les fonctions de la confédération générale du travail sont dénoncées par cette organisation pour un traitement de 10.000 francs. C'est le minimum vital qui n'est pas frappé. On ne sait pas si c'est vrai, on l'a lu. Comment fait-on? De plus en plus il y a le système de l'enveloppe; on vous donne un traitement de 10.000 francs, puis on donnera autre chose dans une enveloppe au premier de l'An, à Pâques, etc... alors cela échappe, donc la fraude est possible.

Mais surtout, il y a des salaires qui ne sont pas dénoncés, notamment tout le personnel domestique. Un chauffeur à Paris, logé, nourri, etc... avec sa femme cuisinière, il y a des avantages qui en font des contribuables théoriques; ils échappent complètement à l'impôt. D'après les statistiques qui ont été faites, il y a trois ans, on déclare en France environ 30 millions de salaires, alors qu'en Allemagne, sans l'Autriche, on en déclare 60 millions. 2 fois plus, alors que l'Allemagne, à elle toute seule n'était pas deux fois plus grande que la France; il y avait environ 42 millions de Français, 60 millions d'Allemands, ils

avaient 100 % en plus de salaires déclarés. Par conséquent, il y a une certaine fraude sur les salaires.

2°.- Bénéfices agricoles

2°.- Bénéfices agricoles. Ici dérobade générale. Il y a un milliard déclaré de bénéfices agricoles alors que le revenu total est apprécié par certains à 200 milliards. Alors la terre ne donnerait que 1/200 de revenu national! Il y a environ, en France, 300.000 contribuables qui paient l'impôt sur les bénéfices agricoles, il n'y en a que 1.105 qui ont plus de 50.000 francs de bénéfices agricoles. C'est peu.

Seulement, l'agriculteur est intéressant, par lui-même, au point de vue électoral. Il n'aime pas payer. Mais comme on l'a indiqué à plusieurs reprises si vous considérez un de ces petits propriétaires qui ont 20 hectares: travaillent là dessus, le père, la mère, le fils, la fille...Attribuez-leur à chacun un salaire minimum et vous voyez ce qu'il vend à la fin de l'année en blé, en avoine. Vous verrez que vous n'avez pas de quoi leur donner à chacun le minimum vital. Le propriétaire sur sa terre n'est pas rémunéré au prix d'un salaire de famine.

3°.- Professions libérales

Cédule des professions libérales. Ici fraude générale, par insuffisance de déclaration. Un avocat, un médecin déclarent à peu près ce qu'ils veulent. On raconte qu'un bâtonnier avait déclaré 60.000 frs. le contrôleur lui dit: "M. le bâtonnier, vous ajouterez bien un zéro: 600.000 au lieu de 60.000. C'est comme cela que ça se fait. Il n'y a pas 10.000 personnes en France qui déclarent un revenu de 50.000 francs. Il y en a davantage qui le touchent, mais comment contrôler? Il y a des gens qui disent: On peut forcer les médecins à tenir un registre? C'est de la folie: au registre ils inscriront ce qu'ils voudront. Par conséquent grosse fraude sur la cédule des professions non commerciales, par insuffisance de déclaration.

4°.- Bénéfices industriels et commerciaux

4°.- Cédule des professions commerciales. Ici remarquez l'effet de la survivance des quatre vieilles (qui ne sont plus que trois) au profit des budgets locaux, l'une des quatre vieilles se cumulant avec l'impôt sur les professions commerciales. Le commerçant commence d'être écrasé par la patente; il paie avec la patente une première fois sur ses revenus, car on est censé ne payer ses impôts que sur ses revenus, après on vient lui demander l'impôt sur sa profession pour le compte de l'Etat. Quelle est la réaction? La fraude. Ils fraudent tant qu'ils peuvent. Il y a du contrôle on les persécute, on y va. On essaie de nous attendrir sur les

malheurs des commerçants dans l'Ancien Régime en disant: "C'était épouvantable: les agents du fisc pénétraient dans les magasins, se faisaient montrer ce qu'il y avait..." et maintenant? est-ce qu'ils y vont, les agents du fisc?

Alors qu'est-ce qu'on fait? Il y a des gens qui pleurent. Il y en a d'autres qui fraudent. Il y a 60.000 commerçants en France qui reconnaissent gagner plus de 50.000 francs.

5°.- Impôt général sur le revenu.

5°.- Impôt général et progressif sur le revenu global. Tous ces revenus une fois taxés, ces cédulaires repassent au tourniquet du général et progressif. Ici on ne peut pas ne pas indiquer la définition de M. Loucheur: parlant de l'impôt général et progressif sur le revenu, il a dit: "C'est l'impôt des poires" il n'y a que les poires qui le paient. Il y a en France environ 2 millions d'individus, maintenant 1.600.000 à cause de la crise, qui paient l'impôt global et progressif. C'est pour cela que c'est par essence l'impôt démocratique, parce que la démocratie ne le paie pas.

En Allemagne, il y a 5 millions d'individus payant l'impôt général et progressif. Pour moins de deux fois plus, nous avons beaucoup de deux fois plus.

L'impôt général sur le revenu donne lieu à de nombreuses fraudes

Il y a d'autre part, des éléments assez remarquables dans cette liste d'honneur des contribuables à l'impôt général sur le revenu. Les 9/10èmes des contribuables cotisent à la cédule des traitements et salaires; il n'y a pas 300.000 individus gagnant plus de 10.000 francs en dehors des traitements et salaires, dans les professions commerciales, dans les professions libérales ou dans le revenu des valeurs mobilières; il n'y a pas 300.000 individus qui sont considérés comme taxables à l'impôt général et progressif sur le revenu.

Il y a une dizaine d'années M. Piétri comptant les loyers de plus de 1.500 francs, et considérant que pour un loyer de 1.500 francs cela supposait un revenu 7 fois plus grand, à ce moment là, trouvait qu'il devrait y avoir en France 5 millions d'individus payant l'impôt général et progressif.

Il y a 1 million 1/2 de voitures de tourisme. Il semble que les individus qui ont des voitures pour se promener puissent payer à l'impôt sur le revenu. Ils n'y paient pas.

Donc l'impôt général et progressif sur le revenu donne lieu à la fraude. Quelle espèce de fraude?

Il y a ici des formules connues: la fraude en sleeping et la fraude en autobus. Il y a de gros bour-

fraude en
autobus.

geois qui ne paient pas ce qu'ils devraient c'est incontestable: c'est la fraude en sleeping. La fraude en autobus; à la base il y a des quantités de gens qui devraient payer l'impôt général sur le revenu et qui ne le paient pas. Par conséquent le gros inconvénient de notre système fiscal, c'est qu'il y a de grosses fraudes à la base, la fraude des petits.

le domaine de
la fraude

Il faut arriver à définir le domaine de la fraude. Qui fraude? Il y a des statistiques: 374.901 individus avaient essayé de se soustraire complètement à la loi en évitant toute déclaration; ils ont été inscrits. De 10.100 à 20.000 il y avait eu 1.300.000 inscriptions et il n'y avait que 700.000 déclarations, c'est là que la taxation d'office intervient.

Au sommet on a trouvé 211 contribuables, ayant plus de 200.000 frs. de revenus qui se sont rendus coupables de déclaration insuffisante. Leur fraude est très grave au point de vue moral, mais au point de vue budgétaire, c'est à la masse qu'est dû le déficit.

La fraude et
l'impôt sur les
valeurs mobilières

Le seul impôt personnel, non nominal parmi les impôts cédulaires, c'est l'impôt sur les valeurs mobilières. Il est impossible d'échapper au fisc pour l'impôt cédulaire sur le revenu. Mais on reproche au revenu des valeurs mobilières, qui n'échappe pas au cédulaire, de s'évader de l'impôt général et progressif.

Alors, ici, faites bien attention à l'argument: on connaît à un centime près le revenu des valeurs mobilières, puisqu'au cédulaire ce revenu a payé intégralement; pourquoi ne retrouve-t-on pas le total de ces revenus lorsqu'il s'agit de les frapper au général ?

Ici un argument de réunion publique, extrêmement frappant, un argument d'assemblée, qui soulève toujours les applaudissements; comment, nous avons 50 milliards de valeurs mobilières qui paient au cédulaire, puis nous en retrouvons 20 lorsqu'il s'agit de passer au général. alors il y a fraude.

Il faut tenir
compte: 1°-
des déductions
légalés...

Oui, il y a la fraude, mais il y a aussi beaucoup d'autres choses. Pensez tout d'abord à toutes les déductions de revenu pour le minimum vital. Voilà un couple qui vit dans une petite ville de province. Ils ont 15.000 frs. de rente, de coupons. Au cédulaire, ils ont payé, ils n'ont pas échappé aux 24 %, à moins qu'ils ne soient des rentiers sur l'Etat. A l'impôt sur le revenu, qu'est-ce qu'ils doivent? Ils ne doivent rien: 10.000 frs. de minimum vital et 5 000 frs. pour un homme marié. Ils ne doivent rien.

Cela fait des choses qui échappent légalement. De sorte qu'on peut estimer qu'il y a pour ainsi dire

une moitié des impôts cédulaires sur les valeurs mobilières qui ne doivent pas l'impôt général et progressif. C'est une chose dont il faut tenir bien compte.

Toutes ces cuisinières qui ont des titres impossibles, est-ce qu'elles cotisent à l'impôt sur le revenu? Non. Il y a la moitié des porteurs de titres qui échappent très légalement, grâce aux déductions pour le minimum vital et pour la situation de famille, à l'impôt général et progressif sur le revenu.

2°- Du fait que ces personnes morales ne paient pas l'impôt.

Il y a autre chose: l'impôt général et progressif sur le revenu global est un impôt sur les personnes physiques, c'est un impôt sur les individus. Seules paient l'impôt sur le revenu les personnes physiques. Qu'est-ce que cela veut dire? Ne paient pas ne sont pas atteintes par l'impôt général et progressif sur l'ensemble des revenus les personnes morales.

Quelles personnes morales? Les sociétés d'abord, sur le revenu de leur activité professionnelle. Elles paient l'impôt sur le revenu des professions commerciales, mais les sociétés bien gérées, les sociétés prospères, ont un portefeuille, les réserves des sociétés sont placées soit en immeubles, soit en titres. Toutes les bonnes sociétés qui prévoient qu'il pourra arriver de mauvaises années, ont un portefeuille des actions, des obligations. Elles ne doivent pas l'impôt général et progressif sur le revenu. Voilà par conséquent encore des revenus de valeurs mobilières qui échappent à l'impôt général et progressif.

Puis, toutes les personnes administratives ne paient pas l'impôt progressif, ne doivent pas l'impôt progressif et cependant cotisent au cédulaire. Un journaliste écrivait: "je voudrais bien voir la feuille d'impôt général sur le revenu de l'Académie française!" C'est une absurdité. L'Académie française paie l'impôt cédulaire pour son portefeuille, mais elle n'a pas d'impôt progressif. Ce sont des titres nominatifs qui n'échappent pas au cédulaire, qui n'échappent pas aux impôts de mutations qui les frappent plus gravement que les autres: les titres nominatifs paient 12 % et les titres appartenant à une société, à une personne morale paient 18%.

Il y a une grosse différence, qui est toujours soulignée, entre le revenu des valeurs mobilières frappé au cédulaire et le revenu des valeurs mobilières frappé au général et progressif; mais cette différence vient: 1°- de la fraude, oui, ce n'est pas douteux, seulement cette fraude est devenue extrêmement difficile, puisqu'on ne peut plus toucher un coupon sans donner son nom, son adresse et qu'aussitôt l'établissement payeur du coupon envoie une note au contrôleur, par conséquent le contrôleur n'a qu'à mettre cela dans son dossier.

La fraude, puis 2°-les déductions pour charges de famille; 3° le manque à gagner venant de ce que les personnes morales de droit public, les hôpitaux, les hospices, les établissements de bienfaisance, paient l'impôt cédulaire et ne doivent pas l'impôt général et progressif.

§. 4 - Fraude, astuce, évasion

Voilà les diverses espèces de fraude. Il faut distinguer outre l'évasion, l'astuce et la fraude proprement dite.

L'astuce

L'astuce: voilà un individu qui a 75 ans, il a 4 millions, 5 millions, 6 millions. Il déclare zéro au contrôleur. Le contrôleur dit; "Mais comment vivez-vous?" C'est très simple: on l'amène devant le coffre-fort "je les ai là mes quatre millions, chaque année j'en mange une tranche, je suis sûr d'en avoir jusqu'à la fin de mes jours!"

L'évasion

La Convention avait établi un impôt sur le 5me cochon, c'est-à-dire que chaque fois qu'il naissait une portée de 5 cochons le 5me était frappé. Il y a eu ce phénomène que dans toutes les provinces de France les truies n'ont plus eu que quatre cochons. C'était l'évasion.

La portée exacte de la fraude en France.

Il ne faut pas accueillir avec trop de facilité certaines calomnies contre notre pays, que beaucoup de Français, sans parler des étrangers, ont tendance à représenter comme la capitale par excellence de la fraude fiscale.

C'est faux: il y a évidemment dans la lutte contre la fraude fiscale des idées de moralité, des préoccupations de rendement; il y a aussi quelques préoccupations peut être de lutte sociale, car naturellement on accuse une classe sociale de frauder, et certains hommes d'Etat s'écrient avec émotion: "ce peuple Français qui a tellement horreur de la fraude!" Non. Fraude il y a, à la vérité, mais enfin pas plus en France qu'ailleurs.

Et enfin, s'il y a cette lutte, c'est afin de préparer certaines réformes, il y a bluff de la fraude derrière lequel on prépare des innovations comme par exemple la suppression du titre au porteur qui, d'après le professeur serait tout à fait fâcheuse au point de vue économique, car il y a toute une politique qui suppose qu'il y aura toujours des hommes pour travailler, risquer et gagner de l'argent, qui sera immédiatement absorbé par le fisc et qu'il y aura toujours des hommes pour épargner, alors qu'il y a une lutte officielle contre l'épargne.

Déjà, remarquez il y a dans le peuple français,

dans les jeunes couches du peuple français, un certain dégoût pour l'épargne; on voit des vieux papiers qui valaient de l'argent autrefois, qui n'en valent plus, alors les jeunes héritiers se disent: "Mais mon père avait une drôle de manie de collectionner ces papiers. Il aurait mieux fait de collectionner des timbres-postes". Eh bien, le jour où cette tendance aura définitivement triomphé, la France aura perdu une grande partie de sa richesse...

La France n'est pas par excellence le pays de la fraude, puisque les Américains disent que c'est eux qui sont la capitale de la fraude, et les Anglais disent aussi, à leur tour, que ce sont eux qui détiennent le record, mais comme on l'a indiqué, c'est le record de l'évasion fiscale.

L'évasion fiscale en Amérique

L'évasion, c'est le moyen légal. Et bien, en Amérique, il y a lutte par l'évasion contre le poids du fisc. Dans un message au Congrès, le Président Roosevelt a signalé la fraude fiscale et a analysé les procédés utilisés par les fraudeurs: "les uns semblent avoir la couleur de la légalité, d'autres se situent sur les confins de la légalité, d'autres encore sont entièrement contraires à la lettre même de la loi, mais toutes sont, en définitive, contraires à l'esprit des textes légaux; des mesures seront prises à brève échéance." Par conséquent, il y a un problème de la fraude fiscale aux Etats-Unis.

La constitution de sociétés procédée d'évasion fiscale

Qu'est-ce qu'on fait notamment? - Eh bien on constitue des sociétés anonymes dans des pays voisins, aux îles Bahamas, à Panama, à Terre-Neuve, et alors on a toutes ses affaires là-bas et on ne paie pas les impôts. Ou bien on voit les citoyens américains verser à des compagnies étrangères d'assurance des primes formidables, puis, quelque temps après, par un procédé ingénieux, ils touchent l'assurance, ils touchent le capital. Alors ce n'est pas un revenu qu'ils ont, c'est un capital qui leur est payé par l'assurance.

Mais, surtout en Amérique, il y a la barrière de la société, cela commence à prendre en France. On constitue une société: "Moi je n'ai rien, c'est la société qui est propriétaire". Un homme très riche avait imaginé de tout mettre en société ayant son siège à Genève; alors on venait pour saisir le château: "Mais pardon, il n'est pas à M. Dupont, il est à la société Dupont et Cie qui a son siège à Genève; les deux patrimoines sont différents". Le tribunal de Tours ne s'y est pas laissé prendre.

Mais par exemple, vous êtes propriétaire d'un yacht, vous avez des invités, des hommes d'Etat, des banquiers, des capitalistes, des 200 familles etc... puis vous dites: "si un jour mon bateau coule à pic qu'est-ce que je vais avoir à payer comme indemnité".

Vous vous adressez à une Compagnie d'assurances; elle vous dit; "Cela va être très cher". Evidemment, vous recevez le Président du Conseil, non seulement le Président du Conseil des Ministres mais encore le Président de telle ou telle grande banque, ce qui est encore plus grave". Qu'est-ce que fait le propriétaire? Il constitue une société à responsabilité limitée, avec un capital de 20.000 francs et puis il fait peindre sur son yacht: "propriété de la Société à capital limité" et alors, si vous voulez, vous vous en prenez à la société, capital 20.000 francs. En Amérique on fait cela: les propriétés de plaisance, les yachts, bientôt les automobiles, appartiendront à une société anonyme.

L'évasion
fiscale en An-
gleterre?

En Angleterre, au cours de ces dernières années, l'évasion fiscale a fait des progrès tout à fait extraordinaires. Dans le Times du 24 Mars on lit ceci: "Une partie du déficit prévu pourrait être comblée si le Chancelier (de l'Echiquier) peut découvrir un moyen pratique d'empêcher l'évasion fiscale". L'évasion fiscale est le nom donné par les juristes aux activités de ceux qui évitent le paiement de certains impôts par ce qu'on a coutume d'appeler des méthodes légales. Dans la loi anglaise, en ce qui concerne les impôts, la forme est tout et la substance importe peu. Il s'ensuit que si un contribuable peut, par des moyens légaux réduire son revenu légal, les tribunaux ne rechercheront pas si la transaction a la moindre validité commerciale. On sait parfaitement qu'un nombre croissant de personnes ont recours à ces méthodes, beaucoup des méthodes les plus simples ne sont pas encore atteintes par la législation..."

Trusts, et puis sociétés à un seul partenaire "One man's cny", une compagnie d'un seul homme: et alors ce n'est pas moi qui suis propriétaire, c'est la compagnie. Nous avons vu dernièrement la mort d'un riche Anglais et les journaux ont dit: "la succession devait être de 60 ou 80.000.000, mais le défunt avait constitué une société"; alors les enfants étaient dans la société, la femme était dans la société, la société n'est pas morte, il n'y a pas eu de succession.

Donc, évitons de répéter que la France est le pays de la fraude fiscale. On se défend partout; c'est la lutte de la cuirasse et du canon, comme on dit en matière de marine; le fisc augmente la force de ses canons et le contribuable augmente l'épaisseur de ses cuirasses.

Est-ce qu'on peut poursuivre la fraude? Oui, Est-ce que la poursuite de la fraude donnerait des résultats? Oui, M. Piétriqui s'est attaché avec beaucoup d'acharnement à poursuivre la fraude dit

de la fraude

lui: "s'il n'y avait pas de fraude, les impôts rapporteraient 8 milliards de plus. Seulement, il ajoute aussitôt: seulement, les impôts étant déjà écrasants, si on payait les 8 milliards en plus, ce serait fini, ils seraient intolérables et le pays serait ruiné. Voilà ce qu'ajoute M. Piétri.

Il faut, pour terminer cette théorie générale des impôts, indiquer les précautions, les mesures qui ont été prises au cours de ces dernières années par le législateur afin de combattre la fraude.

On en trouve une série - il y en a beaucoup plus, mais enfin celles qui me paraissent les plus intéressantes au point de vue juridique sont: le serment fiscal, la législation des coffres-forts, les sanctions pénales, les mesures du décret du 8 Juillet 1937, les signes extérieurs.

§. 5 - Les armes contre la fraude

A - Le serment fiscal.

A - le serment fiscal

Le serment fiscal est un acte religieux; on prend Dieu à témoin. Mais, dans la législation non religieuse, qu'est-ce que le serment? C'est une affirmation un peu plus solennelle dont la violation ou dont la fausseté sera frappée de pénalités spéciales.

Alors le fisc a imaginé puisqu'il y a une assiette de l'impôt d'après la déclaration du contribuable, d'assortir cette déclaration d'un serment d'un serment bien entendu laïcisé. Cette prestation de serment n'est pas une prestation matérielle, on ne va pas lever la main droite sur le néant comme on fait encore maintenant, seulement on écrit une formule: "je déclare sous la foi du serment....." C'est tout, il n'y a pas de prestation à main levée.

Quelle est la signification et la force de ce serment? Il faut distinguer, d'après les travaux préparatoires des divers textes, quelle a été l'intention du législateur.

L'idée du serment est pour la première fois réalisée dans la loi du 18 avril 1918 art. 7 par 3: "dans tout acte ou déclaration ayant pour objet, soit une vente d'immeuble, soit une cession de fonds de commerce, soit un échange ou un partage comprenant des immeubles ou un fonds de commerce, chacun des vendeurs, acquéreurs, échangistes, co-partageants leurs maris, tuteurs ou administrateurs légaux, sont

les textes
établissent
le serment
fiscal.

tenus de terminer l'acte ou la déclaration par une mention ainsi conçue : la partie soussignée affirme, sous les peines édictées par l'art. 8 de la présente loi, que le présent acte ou la présente déclaration exprime l'intégralité du prix ou de la soulte convenus". Donc prescription d'un serment écrit.

Par la loi du 22 Mars 1924 application aux mutations à titre onéreux de propriétés ou d'usu-fruits.

Art. 36 de la loi du 13 Juillet 1925 : contrats de cession d'un droit au bail.

Art. 7 par. I de la loi du 18 avril 1918: application aux droits de succession.

les sanctions
du faux ser-
ment.

Quelle est alors la sanction? - La partie soussignée affirme, sous les peines édictées par l'art. 8 et ces peines sont celles de l'art. 366 du Code pénal: "Emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus, amende, privation des droits civils" : c'est terrible et terrifiant..... ça n'a jamais été appliqué parce qu'il faut la mauvaise foi; les agents du fisc doivent prouver la mauvaise foi, le déclarant dit "je ne savais pas". C'est net, mais jamais appliqué.

Et ces peines devaient se cumuler avec les amendes fiscales que nous allons rencontrer bientôt: il y a des amendes fiscales pour omission ou dissimulation qui sont appliquées par décision d'un agent du fisc, qui sont obligatoires sans jugement.

Nous avons maintenant la déclaration des avoirs à l'étranger, art. 26 de la loi du 13 Juillet 1925: elle est faite sous la foi du serment.

Et, d'autre part, l'article 8 de la loi du 4 avril 1926 dispose: "Tous les contribuables passibles de l'impôt général sur le revenu sont tenus de souscrire et de renouveler chaque année, sous la foi du serment, une déclaration de leurs revenus".

caractère spé-
cial de ser-
ment pour l'im-
pôt général sur
le revenu pas de
sanction

Qu'est-ce que le législateur a voulu dire? - Il n'en sait rien, et il n'a pas prévu les peines du faux serment d'après l'art. 366 du Code pénal, il a voulu simplement attirer l'attention du souscrivant de la déclaration sur la chose sérieuse qu'il fait; il affirme sur son honneur, sur la foi du serment. Remarquez que cette affirmation de sincérité n'est pas encore punie comme le faux serment, comme le faux témoignage, etc... dans notre législation; cela pourra venir; on a vu notamment le caractère extrêmement sévère de la législation hitlérienne en

matière de contrôle des devises, en matière de déclaration de revenus : c'est l'emprisonnement et même cela pourra aller jusqu'à la mort par la hache.

b) La législation des coffres-forts

b) les coffres forts.

Cette législation ne vise pas les coffres-forts des particuliers

Bien entendu nous n'en sommes pas encore à réglementer le coffre-fort que l'on a dans son bureau ou dans sa chambre à coucher. Pourquoi voudrait-on que l'Etat soit héritier, alors qu'il n'a aucun avantage matériel à être héritier? Les droits de succession sont tellement élevés que, même si l'Etat héritait, il ne tirerait pas des biens qu'il recevrait, ce qu'il touche en droits de succession. C'est dans ces termes que se pose la question du monopole des assurances: les assurances paient de tels impôts, et, par conséquent, apportent de tels avantages à l'Etat, sans aucune dépense de sa part, sans qu'il ait à payer des fonctionnaires, sans qu'il ait à payer des agents, etc... que l'Etat n'a pas intérêt fiscal à établir le monopole des assurances.

Pourquoi donc l'Etat voulait-il être héritier? Parce qu'il voulait avoir tous les droits d'un héritier, c'est-à-dire pénétrer dans la chambre du mort, ouvrir les tiroirs, les coffres-forts, et puis administrer les biens en attendant que la part de l'Etat soit réglée. Et bien nous n'y sommes pas encore, je ne dis pas que cela ne viendra pas, mais enfin le fisc n'entre pas encore dans les appartements et n'ouvre pas les tiroirs.

mais les coffres-forts loués dans les banques

Mais il y a une législation des coffres-forts loués dans les banques, dans les établissements dont la spécialité est de louer des coffres-forts ou des compartiments de coffres-forts. Toutes les banques, à l'heure actuelle, ont des caves dans lesquelles il y a à louer à la clientèle des coffres-forts plus ou moins importants dont chaque client a la clé personnelle et auxquels ils peuvent même mettre un secret, un chiffre personnel. C'est cela qui est visé par la loi.

répertoires et registres

I - D'abord, toute personne qui fait ce métier de louer des coffres doit en faire un répertoire alphabétique. La loi du 18 avril 1918 veut bien préciser que ce répertoire n'est pas sujet au timbre. Pourquoi

cela? cela viendra. Répertoire alphabétique, avec mention des pièces justificatives produites, des noms, profession, domicile et résidence réelle de tous les occupants de coffres-forts et le numéro du coffre-fort loué. Par conséquent le fisc sait dès maintenant si vous avez un coffre-fort ou si vous n'en avez pas.

Ce répertoire est tenu sur fiches. Les dates et heures d'ouverture sont mentionnées sur la fiche de chaque locataire dans l'ordre chronologique.

2 - Un registre ou carnet établi sur papier non sujet au timbre porte indication de la date et de l'heure à laquelle se présentent les personnes qui veulent procéder à l'ouverture d'un coffre ainsi que leurs nom, adresse et qualité, et on exige que ces personnes apposent leur signature sur ledit registre ou carnet, après avoir certifié de leur main, sous les sanctions prévues par l'art. 214 du Code de l'enregistrement, en cas d'affirmation frauduleuse, soit qu'elles ne sont pas mariées ou qu'elles sont mariées et séparées de corps, soit, si elles sont mariées et non séparées de corps, que leur conjoint est vivant. Lorsque la personne qui voudra ouvrir le coffre n'en sera pas personnellement ni exclusivement locataire, cette signature sera apposée sous une formule certifiant qu'elle n'a pas connaissance du décès, soit du locataire ou d'un des locataires du coffre-fort, soit du conjoint non séparé de corps de ce locataire ou co-locataire.

3. - Il faut représenter et communiquer lesdits répertoires et registres ou carnets à toute demande des agents de l'administration de l'enregistrement.

4. - Art. 42 de la loi du 31 Décembre 1936 : "Les bailleurs de coffres-forts sont encore tenus d'adresser au directeur de l'enregistrement avis de toute location de coffre-fort et de tout renouvellement de location, avis établis sur formule imprimée. Ils indiquent les nom et prénoms des locataires, la date et le lieu de leur naissance, leur domicile, le nom et prénoms de leur conjoint s'ils sont mariés, la date de location. Les avis sont envoyés dans la quinzaine de cette date; il en est donné récépissé. Toute contravention à ces nouvelles dispositions est punie d'une amende de 1.000 à 18.000 francs".

Si le locataire du coffre vient à mourir, interdiction d'ouvrir le coffre hors la présence d'un notaire et d'un fonctionnaire, d'un représentant de l'enregistrement. Par conséquent, si vous avez mis dans votre coffre quelques pièces d'or, des pièces de collec-

tion, vous n'échapperez pas aux droits de succession; c'est là l'objet. Des gens viendront vous objecter qu'ils aiment mieux payer l'amende que les droits de succession, mais l'évasion est difficile, parce que si vous avez un coffre dans un établissement sérieux, et si on a un coffre, il faut que ce soit dans un établissement sérieux, parce qu'on a vu des petits établissements de province où le directeur tripotait dans les coffres de ses clients, - l'établissement vous empêchera de descendre au coffre, tout simplement et si vous êtes allé ouvrir le coffre non seulement vous aurez à payer l'amende, mais on vous aura à l'œil. C'est impossible; la législation des coffres est extrêmement rigoureuse, il est impossible de s'en évader... Il y a la solution de n'avoir pas de coffre. Le nombre des coffres loués diminue et toutes ces formalités en sont la cause.

C. Les sanctions pénales et fiscales.

C. Sanctions pénales et fiscales.

Ici, il faut bien distinguer suivant le texte. Nous avons des sanctions pénales; ces sanctions pénales sont appliquées par le tribunal correctionnel. Ce sont des sanctions pouvant être personnelles, la peine de l'emprisonnement ou des amendes qui seront appliquées également par le tribunal correctionnel.

Importance des amendes.

Par exemple, le 9 Décembre 1936, la XIème Chambre correctionnelle à Paris a jugé un sieur Tourrin qui essayait de frauder sur les coupons de valeurs mobilières, tout simplement en faisant des faux, en indiquant que les droits avaient été payés alors qu'ils n'avaient pas été payés. Il a eu une amende de 407.411 frs, plus les décimes, et ensuite cent vingt quatre amendes car, dans toute la législation fiscale, les amendes se cumulent, il n'y a pas de confusion des peines. Chacune de ces amendes était de 18.000 frs, soit un total de 2.232.000 francs, enfin le quintuple de la taxe fraudée, soit 2.546.323 francs, donc une amende de 5.000.000 de francs dans l'ensemble. L'individu n'aura pas envie de recommencer, ni les moyens. Remarquez que le Professeur prend ces exemples au hasard et qu'il a dans ses dossiers des cas de minotier qui sont exposés à des amendes beaucoup plus considérables.

On voit les peines impressionnantes prononcées par les tribunaux correctionnels. Ici il y a des faux, c'est grave, mais en cas d'omission ou de dissimulation, les lois fiscales prévoient des amendes qui ne sont plus pénales, mais qui sont simplement fiscales et dont il faut bien connaître la théorie parce qu'elle

assistent à mettre en jeu bien des problèmes juridiques et même fiscaux.

Il y en a beaucoup, mais c'est une question importante de la théorie des impôts.

Caractère des
amendes fisca-
les par rapport
aux amendes
pénales :

1°- Enormité.

Caractères des amendes fiscales par rapport aux amendes pénales proprement dites :

1°- Leur énormité - Par exemple l'impôt est doublé sur la partie du bénéfice qui a été dissimulée. L'impôt est quadruplé en ce qui concerne le revenu dissimulé, et si le revenu vient de l'étranger, l'amende est du quadruple plus le simple, c'est-à-dire qu'on paie cinq fois ce que l'on aurait dû, tandis que dans le cas précédent on ne doit que le quadruple.

En ce qui concerne les avoirs dissimulés à l'étranger, l'amende est du montant de l'avoir. Si le fisc peut prouver que vous avez exporté 5.000.000, vous devez 5.000.000.

Donc énormité des amendes, ce n'est pas l'amende de 1 franc à 5 francs, quoique l'amende de 1 franc représente aujourd'hui 70 à 80 francs.

2. Possibilité
d'une transac-
tion.

2°- Possibilité d'une transaction : art. 9 de la loi du 4 Juin 1859. Ces amendes sont énormes, mais elles sont rarement exigées dans leur intégralité. L'énormité du taux des amendes fiscales est un moyen d'intimidation à l'égard du contribuable qui a omis ou dissimulé. On lui dit : "Vous devriez 400.000 frs, eh bien, donnez-moi tout de suite 50.000 et on vous remettra le reste". Et si le contribuable refuse cette transaction, on exige l'intégralité qui, la plupart du temps, ruintera à fond l'individu.

C'est le métier des députés et des hommes politiques, lorsqu'un de leurs électeurs est frappé d'une amende, de faire une démarche auprès de l'administration et alors, au lieu de 400.000 francs, on lui réclame seulement 50.000 francs. Le contribuable a alors une reconnaissance plus ou moins éperdue pour le député. C'est faux, la transaction est courante, mais il y a beaucoup de mensonges dans la vie politique. C'est comme pour les subventions qu'on obtient pour les communes; on dit : "il est puissant, il a obtenu pour son électrification, pour son hôpital, telle et telle subvention sur les fonds du pari mutuel", mais il y a un barème, vous avez droit à telle chose. Tout ce qu'on fait, c'est de faire passer l'affaire avant; on est inscrit par rang d'ancienneté, il s'agit de faire sortir le dossier tout simplement.

La transaction est donc possible et courante en matière d'amendes fiscales.

3. Cumul des

amendes fiscales. admis par la plupart des législations pénales du monde

moderne que si un individu a commis plusieurs infractions avant une poursuite, il y a une condamnation prononcée contre chaque infraction, mais le condamné n'accomplit que la peine la plus forte. C'est ce qu'on appelle la confusion des peines. Mais remarquez que s'il y avait eu une condamnation entre, le condamné ferait toutes les peines. On explique cela en disant que la société n'a pas fait son devoir en s'abstenant de poursuivre après la première infraction; si la société avait poursuivi après la première infraction, la seconde n'aurait pas été commise.

Au contraire, en matière d'amendes fiscales, toutes les amendes sont encourues et sont dues; il y a douze cents infractions, on paiera douze cents amendes. Nous avons, à l'heure actuelle, un système impossible au point de vue de la mouture, au point de vue des minotiers; les déclarations qu'il faut faire sont véritablement incroyables, on ne peut pas brouetter un sac de blé sur une route sans d'abord aller au chef-lieu de canton faire une déclaration. Or, il y a des minotiers qui commettent une amende pour chaque sac; alors s'ils ont douze cents amendes, par exemple, ils n'ont plus qu'à fermer leur maison.

4. Non personnelle des peines. 4.- Non personnalité des peines.- En ce qui concerne les peines proprement dites, qui peut être frappé ? Le coupable. Au contraire, en matière d'amendes fiscales, qui est frappé ? Certains responsables, par exemple votre camionneur allant porter du blé en dehors de l'heure où il avait déclaré que ce blé serait transporté; par exemple il est parti un quart d'heure plus tôt et l'agent du fisc n'a pas été là pour pouvoir faire les vérifications : eh bien c'est le patron personnellement qui devra l'amende; il n'est pas civilement responsable; il doit l'amende.

Et puis, faites attention à ceci, votre père a commis un délit de presse, il meurt : est-ce qu'on peut poursuivre l'héritier en paiement de l'amende ? - Non; dommages-intérêts possibles, amende non; les héritiers ne doivent pas l'amende. Si votre père a été condamné à une amende, évidemment la dette de l'amende est entrée dans la succession, vous la recevez, mais s'il n'y a pas eu condamnation avant sa mort, non, impossibilité.

Au contraire, en cas d'amendes fiscales les amendes fiscales sont poursuivies contre les héritiers. Par exemple votre parent défunt a fraudé à l'impôt sur le revenu; il déclarait 10.000 francs, 12.000 francs de revenu et vous venez déclarer 1.000.000, vous avez touché 1.000.000. Si c'est un parent éloigné vous commencez de payer sur ce million 50 % et puis

on vous demandera toutes les amendes pour les fraudes que votre parent défunt a commises durant les cinq dernières années. C'est un peu une invitation à la fraude : si vous ne fraudez pas, tout l'actif de la succession peut y passer, avec les 50 % de droits et les quadruples droits pendant cinq ans sur les revenus il ne vous reste à peu près rien.

5°- L'amende fiscale n'exige pas la mauvaise foi.

5°- L'amende fiscale ne suppose pas la mauvaise foi; elle paie une contravention purement matérielle, il n'y a donc pas d'excuses atténuantes et un mineur de moins de seize ans doit l'amende fiscale, il sera condamné, il est présumé avoir agi avec discernement.

6.- Il n'y a pas besoin de poursuite judiciaire pour condamnation.

6°- L'amende fiscale est due en vertu d'une décision de l'administration fiscale. Par conséquent il n'est pas nécessaire qu'il y ait une poursuite pour être condamné à l'amende fiscale. Donc le ministère public n'a pas le droit de traduire devant les tribunaux pour obtenir une amende fiscale. C'est l'affaire de la Banque de Paris, il y a eu une consultation du professeur Jèze là-dessus : "Oui il devait une amende fiscale, mais qu'est-ce que c'est que tout ce bruit qu'on a fait avec des poursuites devant les tribunaux ? C'est une espèce de bluff". Irrégulier : tout au plus le ministère public peut-il être partie jointe s'il y a une action de l'administration de l'enregistrement contre le contribuable, mais le ministère public ne peut pas prendre l'initiative de poursuites. "Je vous dois 1.000.000, le voilà; par conséquent, inutile d'aller devant les tribunaux et vous, ministère public, vous n'avez pas le droit de me traîner devant les tribunaux."

7°. Pas de sursis.

Pas de possibilité de sursis, pas de sursis de la loi Béranger.

8°- Pas d'adoucissement par les lois nouvelles.

8°- Pas d'adoucissement par les lois nouvelles - Vous savez qu'en matière pénale on fait bénéficier de la loi nouvelle plus douce. Ici pas d'adoucissement par les lois nouvelles, c'est la loi au moment de l'infraction qui s'appliquera dans tous les cas.

9°- L'amende est due par les personnes morales.

9°- L'amende fiscale est due par les personnes morales. Une personne morale ne peut pas être condamnée à la prison, ne peut pas être condamnée à une amende; au contraire, une personne morale peut être obligée de payer une amende fiscale.

Au cas de multiplicité des fraudeurs il peut y avoir une seule amende.

10°- En cas de multiplicité des fraudeurs, une seule amende peut être prononcée contre l'ensemble; au contraire, en matière pénale, il faut que chacun soit condamné à une amende particulière. Dans l'amende fiscale il y a un élément de réparation, elle peut donc être prononcée avec rétroactivité.

11°- A raison de son caractère, s'il y a une

11°. Pas d'intervention du jury.

affaire qui est portée devant la Cour d'Assises, c'est la Cour seule qui se prononce sur l'amende fiscale; ce n'est pas une peine, c'est une réparation, par conséquent le jury n'a pas à participer à la prononciation de l'amende fiscale.

12°. Pas d'intervention du juge.

12°.- L'amende fiscale est appliquée sans intervention du juge, tandis que, en France, si vous avez une contravention, vous ne pouvez pas la régler séance tenante en consultant le Code pénal. Cela existe en Suisse et c'est très commode. Pour l'amende fiscale, c'est cela.

13°. L'amende fiscale payée par un commerçant est déduite du montant des bénéfices imposables.

13°.- Enfin, caractère extrêmement intéressant et remarquable : l'amende fiscale payée par un commerçant est déduite du montant des bénéfices imposables. C'est une réparation du préjudice causé au trésor (Conseil d'Etat 30 Octobre 1931). Une amende fiscale de 200.000 francs avait été infligée à un commerçant pour insuffisance dans les déclarations de son chiffre d'affaires; ces 200.000 francs seront considérés comme une dépense, tandis qu'il est bien entendu que l'administration des contributions directes a toujours refusé de déduire le montant des amendes pénales d'un bénéfice ou d'un revenu.

La fraude pour les impôts sur le revenu des valeurs mobilières.

Nous voudrions donner une idée de la préoccupation que cause aux milieux législatifs l'évasion des revenus des valeurs mobilières, en ce qui concerne l'impôt personnel général et progressif sur le revenu global.

Les valeurs mobilières, titres nominatifs ou titres au porteur, actions ou obligations, sont frappées au caducataire d'une série d'impôts. Il y aurait beaucoup à dire sur ces impôts des sociétés. Imaginez une maison : Qu'est-ce qu'elle paie ? L'impôt foncier sur la propriété bâtie. Cette maison appartient à un seul propriétaire, qu'est-ce qu'elle paie ? L'impôt foncier sur la propriété bâtie. Mais voilà que vous n'êtes pas assez riche pour avoir une maison, alors vous voulez avoir une fraction de maison, une société par actions se constitue pour l'exploitation de cette maison : qu'est-ce qu'elle paie ? Bien entendu l'impôt foncier, comme si la maison appartenait à Rothschild ou à Carnegie, puis tous les impôts sur les valeurs mobilières. Pourquoi ? On n'en sait rien. C'est l'impôt sur la pauvreté, c'est l'impôt sur l'insuffisance des moyens.

Impôts payés par les valeurs mobilières :

Donc les valeurs mobilières paient aujourd'hui une série d'impôts, dont les plus importants sont les suivants :

I°- Timbre.

I°- Le timbre, au moment où le titre est émis, le timbre qui est pour les sociétés inférieures à 10

ans, ce qui est rare, de 2 % et pour les sociétés dont la durée est supérieure à 10 ans, de 4 %, 4 % sur les actions, 4 % sur les obligations, 4 % du capital (bien entendu une fois payé). Le paiement du droit de timbre peut avoir lieu par abonnement : on peut ne pas payer comptant, on peut se faire abonner au timbre, alors chaque année, il faut payer 0 fr.20 du capital.

Est-ce qu'on peut échapper au timbre ? Mais non, il n'y a pas d'évasion sur le timbre.

2° Impôt cédu-
laire sur le
revenu.

2° - L'impôt sur le revenu. Il est au taux suivant : si ce sont des valeurs à lots, 36 % de la valeur du lot; si ce sont des dividendes d'actions, des intérêts d'obligations, ou même des jetons de présence des actionnaires : 24 % (plus les 8 % Daladier).

Impôts sur les
jetons d'action-
naires.

Ici, il faut ouvrir une parenthèse : la loi de 1867 sur les sociétés anonymes a créé la démocratie financière. L'autorité théoriquement la plus importante d'une société anonyme, c'est l'assemblée des actionnaires. Mais cette autorité est encore plus illusoire que l'autorité du peuple dans la gestion des affaires publiques, ou même davantage.

L'individu qui achète une action devient membre de cette assemblée générale et par conséquent, dans une certaine mesure, appelé à la direction de la société. Mais la plupart du temps, il n'entend pas devenir associé, participant à la gestion de l'entreprise; il entend faire un placement, et ce placement, il le fait de la façon la plus légère que l'on puisse imaginer. Interrogez autour de vous des gens qui sont actionnaires, qui ont du Rio Tinto, du Boléo, ils ne savent pas ce que c'est, si ce sont des fabriques de bicyclettes, ou des mines de plomb, ou des valeurs de cuivre. Ils ne savent pas où c'est, ni dans quel pays, ni ce que cela fabrique. Ils n'en savent rien. Voilà la vérité. Il y a des assemblées qui sont souveraines et où il n'y a presque personne, sauf de temps en temps. La présence physique est extrêmement rare. La présence physique d'un individu étranger à l'administration immédiate de la société et sa participation aux débats apparaît comme une sorte d'indiscrétion et de scandale. Cependant, pour la validité des délibérations, la loi exige un quorum, un certain nombre d'actionnaires présents ou représentés. Cette règle se heurte à l'indifférence des actionnaires. Nous avons parlé de la Banque de France : on a rendu la Banque de France à ses actionnaires. Ils sont 41.000. Chaque année on les convoque : Venez de Montélimar, de Brive-la-Gaillarde, de Saint-Jean-de-Luz, puis vous aurez l'honneur d'écouter M. le gouverneur, et vous repartirez à vos frais, bien entendu. Alors ils ne viennent

pas. Quelle est la salle qui contiendrait 41.000 actionnaires ? On va au Palais de la Mutualité, largement suffisant pour contenir les présents.

Pour exciter leur présence, on leur dit : "Si vous venez, ou si vous vous faites représenter - les établissements de crédit se chargent de cela - vous aurez cent sous, ou vingt sous..." C'est cela le jeton de présence.

Donc, s'il s'agit d'intérêts, ou de dividendes, ou de jetons de présence d'actionnaire : 24 %, et s'il s'agit de rémunération d'administrateur : 27 %. Mais ces chiffres doivent être augmentés du 8 % Daladier, établis par les décrets de 38. Ce n'est pas, bien entendu, 8 % que l'on prélève sur le capital, c'est 8 % d'augmentation de l'impôt, c'est-à-dire que l'impôt est augmenté de 8 centimes par franc ; ces 8 % portent non point sur le revenu frappé, mais sur le montant de l'impôt.

3°- Taxe de transmission.

3°- La plus stupide de ces taxes : la taxe de transmission : chaque titre paie un impôt sur le cours moyen boursier, au cours de l'année précédente, impôt qui est de 0,40 %. C'est perçu au moment où le revenu est touché. Par conséquent, pour les actions, si plusieurs années passent sans qu'un dividende soit distribué, ce qui, à l'heure actuelle, arrive aux sociétés les mieux gérées, au compte de chaque année on inscrit 0,40 % du cours moyen du titre. Et si une année on a un coupon de 25 Frs, on vous donne 4 fr.25, parce que les taxes de transmission se sont accumulées pendant plusieurs années.

La fraude n'est pas possible pour ces impôts.

Voilà, en gros, le régime des valeurs mobilières. Pour tous ces impôts, quelle est la fraudabilité ? Nulle. La fraude est impossible, puisque nous avons le régime du stoppage à la source : c'est l'établissement émetteur de l'action ou de l'obligation qui paie directement à l'Administration compétente l'impôt qui, ensuite, est retenu à l'actionnaire ou à l'obligataire. Donc, aucune fraude.

Ajoutons que cet impôt sur le revenu des valeurs mobilières qui a donné d'assez fructueux résultats au début de cette année, dans les trois premiers mois, est un impôt qui est classé officiellement impôt indirect. Dans les polémiques courantes, on dit : "Voyez la part des impôts directs. Voyez la part des impôts indirects". Ce seraient les impôts indirects qui formeraient la plus grande partie des recettes fiscales. Et ils ne pèseraient que sur les classes travailleuses. Ce slogan démagogique est faux. Il y a des impôts classés comme indirects et qui portent sur la fortune acquise.

Elle n'est possible que pour l'impôt général sur le revenu global.

Puisqu'il n'y a pas de fraude possible sur ces impôts, de quoi est-ce qu'on se plaint ? Il s'agit de retrouver ces revenus qui ont été frappés au cédulaire, de les retrouver à l'impôt personnel et progressif sur le revenu global. On a payé au cédulaire, il va falloir repayer au général et progressif. Or le total des revenus atteints par le cédulaire ne se retrouve pas intégralement lorsqu'il s'agit d'établir l'impôt général et dans les luttes politiques qui se déroulent autour de la fiscalité, on en profite pour mener une certaine campagne au sujet de la fraude par les classes possédantes.

Est-ce qu'on fraude ? Oui, c'est trop évident. Mais le point sur lequel il faut appeler l'attention, c'est que si le problème de la fraude est extrêmement grave au point de vue moral il est beaucoup moins important au point de vue de la productivité de l'impôt, et que notamment la totalité des revenus qui sont frappés par le cédulaire ne peuvent pas se retrouver lorsqu'il s'agit d'établir le général et progressif. Pourquoi ? Parce qu'au général et progressif il y a une quantité d'exemptions. Quelles sont ces exemptions ?

On ne peut retrouver au général la totalité des revenus frappés au cédulaire.

D'abord le minimum vital. Un individu a 10.000 frs de valeurs mobilières. Qu'est-ce qu'il paie ? Tous les cédulaires, dont on vient de parler. Et au général et progressif, qu'est-ce qu'il doit ? Rien.

Voilà un couple de gens à la retraite; ils ont 15.000 frs de revenus; est-ce qu'ils ont payé le cédulaire ? Oui. Est-ce qu'ils doivent payer au global et progressif ? Non, ils ne doivent rien.

1°- Abattement à la base.

Voilà un père de famille de 5, 6 enfants. Il a 50.000 frs de revenus. Est-ce qu'il a payé au cédulaire ? Oui. Qu'est-ce qu'il doit au général et progressif ? Rien.

Cela en fait dans l'ensemble du pays. Alors nous pouvons dire dès à présent qu'au général et progressif nous ne devons pas retrouver une fraction importante, que certains évaluent à la moitié, des valeurs mobilières frappées par le cédulaire.

2°- L'impôt global n'est pas dû par les personnes morales.

Il y a un autre point. L'impôt général et progressif sur le revenu global est un impôt sur les personnes physiques. Par conséquent ne payent pas les sociétés de commerce, ou les autres sociétés, ou les associations, qui ont un portefeuille de valeurs mobilières et la plupart des sociétés de commerce ont un portefeuille, elles sont obligées de constituer des réserves; la masse politique et électorale s'imagina que ces réserves sont des louis d'or dans un coffre, alors qu'il n'y a qu'à aller les prendre et

les verser dans les caisses de l'Etat; non : les réserves des sociétés sont investies en immeubles, par exemple vous voyez les réserves des compagnies d'assurance; ce sont de grands immeubles, mais même les sociétés ont quelques maisons : un journal a l'immeuble où il fonctionne et a même des maisons à loyers, c'est cela les réserves; puis on a des actions, on a des obligations. Qu'est-ce qu'on doit ? Au cédulaire tous ces impôts qui ont été indiqués. Qu'est-ce qu'on doit au général et progressif ? Rien, c'est un impôt sur les personnes physiques.

L'Institut de France, et chacune des Académies qui composent l'Institut, l'Académie française par exemple, ont un patrimoine affecté à des distributions de secours, à des oeuvres, à des prix, à des caisses, etc.. Mais ces Académies, ont un portefeuille, elles ont des maisons : les Académies possèdent des immeubles à Paris; mais elles ont aussi des titres. Sur ces titres, elles paient tous les cédulaires, elles ne paient pas le général et progressif. Par conséquent on aura beau faire, on ne peut pas retrouver au général et progressif l'ensemble des revenus qui ont été frappés au cédulaire. Et cependant, c'est là le grand cheval de bataille des réformistes. Il y a une espèce de bluff de la fraude pour entraîner des réformes.

Voilà comment se pose le problème. Comment a-t-on prétendu le résoudre ? Signalons d'abord les projets et énumérons-les sans les étudier à fond.

I^{er} - L'offensive contre le titre au porteur. Le projet déposé par le gouvernement le 5 Avril 1938 comportait suppression du titre au porteur. Cette réforme n'a pas été réalisée. Il ne faut pas qu'elle le soit. Ce sont des choses qui se discutent, seulement sous prétexte de faire des réformes démocratiques, on est en train de ruiner la démocratie. Voilà ce qu'il faut éviter.

Le titre au porteur, qui a pris un essor formidable au lendemain de la loi de 1867 sur les sociétés anonymes, a été un instrument infiniment précieux de progrès économique. Evidemment, il y a des gens qui ont été ruinés. C'est certain. Mais à force de vouloir protéger l'épargne, on tue l'esprit d'initiative. Il y a des abus. Il faut punir très sévèrement les écumeurs de l'épargne. L'Amérique nous donne de très bons exemples à ce point de vue. Si on les enferme pendant 10 ou 15 ans dans une prison, cela leur fait passer l'envie de recommencer, et même la possibilité de le faire pendant un certain temps. Mais chez nous des gens qui ont ruiné des milliers de Français se

Inconvénients :
Il ne faut pas
tuer l'esprit
d'initiative.

promènent, déjeuner et dînent avec les puissants du jour, alors qu'ils devraient être en prison.

Mais il ne faut pas non plus supprimer l'esprit d'initiative et les animateurs de l'économie, les gens qui ont des idées, qui les réalisent et qui servent le pays. Pour l'affaire de Panama, M. de Lesseps a été condamné pour escroquerie ! C'est un des grands scandales de l'heure actuelle. Nous avons dans un des arrêts de la Cour d'Appel de Paris, un considérant d'une sévérité extraordinaire contre M. de Lesseps, parce qu'il avait dit qu'il passerait tant de tonnes par jour dans le canal, et qu'on voyait là l'allégation d'un crédit imaginaire, élément de l'escroquerie. Or, il passe quatre fois plus de tonnes par jour dans le canal que ce qu'avait annoncé M. de Lesseps. A quoi sommes-nous arrivés avec ce système ? C'est que les Américains nous ont pris le canal. Seulement ils sont justes, ils disent que c'est une œuvre française magnifique et que quand ils sont arrivés, l'essentiel était déjà largement entrepris. Seulement, nous avons perdu le canal.

Donc offensive contre le titre au porteur. Or, le titre au porteur est d'une grande commodité. Il en est qu'on achète immédiatement à certains guichets des banques, comme une paire de gants. Ajoutez que l'épargnant est secret; il ne veut pas que son nom figure quelque part sur un livre et qu'ensuite on puisse venir le tracasser pour les titres qu'il a.

Nous signalons le projet Blum parce que c'est le dernier, mais cette lutte contre le titre au porteur est déjà ancienne. C'est avec cela qu'on ruine un pays. Mais on ne veut pas le croire. On croit qu'en parlant ainsi nous défendons la fraude. Non. Seulement nous indiquons les conséquences...

Avec le titre nominatif, impossible de frauder, vous êtes inscrit; on sait ce que vous avez touché.

2°- Autres projets tendant à la suppression de la fraude.

2°- Pour éviter la fraude, on a proposé toute une série de réformes qui devaient aboutir à la suppression des avantages du titre au porteur : le carnet de coupons, la carte d'identité fiscale... Ce ne sont que des projets, qui ont été votés, jamais mis en œuvre.

Carnet de coupons.

Le carnet de coupons : Chaque fois que vous vous présentez pour toucher un coupon, vous présentez en même temps votre carnet de coupons et on inscrit : "Un tel a touché tant". Alors lorsqu'on fait sa déclaration, il faut montrer le carnet de coupons.

Carte d'identité.

Carte d'identité. Elle a été votée, elle a même été réalisée, on a acheté des cartons, on a fait travailler des fonctionnaires... Elle n'a pas été mise

en oeuvre. De quoi s'agit-il ? Chaque fois que vous touchez un coupon, il faut montrer votre carte d'identité fiscale et à ce moment-là on indique votre nom, avec ce que vous avez touché. Par conséquent, impossible de toucher un coupon sans faire vérifier son identité.

Précompte.

Il faut connaître, au moins de nom, le plan de M. Piétri sur le précompte. Le système du précompte supposait en réalité une assez grande complication d'écritures. Sur chaque coupon, sur chaque portion de revenu, au moment où l'on touchait ce coupon, on payait une somme dont une partie représentait les impôts cédulaires - timbre, impôt sur le revenu, taxe de transmission - et dont l'autre partie représentait la participation à l'impôt général et progressif sur le revenu. Au moment où l'on touchait son coupon, l'établissement payeur vous remettait un reçu de ce précompte, c'est-à-dire de cette part avancée sur l'impôt général et progressif sur le revenu.

Si vous étiez vraiment imposable à l'impôt général et progressif sur le revenu, c'était payé une bonne fois et vous n'aviez rien à dire. Mais si vous n'étiez pas imposable pour le minimum vital, par exemple, ou bien pour les charges de famille, vous arriviez avec vos reçus de précompte et vous vous faisiez rembourser. C'est compliqué. Puis ce système obligeait des non imposables à faire une avance remboursable au trésor.

Le régime actuel (décret-loi du 8 Juillet 1937).

Quel est le système actuel ? Le titre reste théoriquement au porteur, mais le coupon n'est payé, pour ainsi dire qu'au nominatif. Voilà l'essentiel. Le décret-loi du 8 juillet 1937, art. 1er décide :

I.- Lors du paiement on vérifie l'identité du porteur.

I°- Toute personne physique ou morale faisant, à titre principal ou accessoire, profession de payer des intérêts, dividendes et autres produits de valeurs mobilières, est tenu : I°- de vérifier l'identité du requérant...

Par conséquent n'allez pas présenter un coupon de 4 fr.50 sans avoir de pièces d'identité ! Pas de difficulté dans les petites villes, si on est client d'un établissement de crédit, ou si vous êtes un client important d'un établissement de crédit à Paris, on vous mettra : "Connu personnellement de la banque".

Mais supposez quelqu'un qui arrive à Paris avec des coupons : Où va-t-il se les faire payer ? Ce n'est pas commode. Vous arrivez à Paris le vendredi soir, avec 25.000 frs de coupons dans votre poche, mais comment allez-vous dîner le vendredi soir, déjeuner et dîner le samedi et le dimanche, alors que les banques sont fermées ? Vous attendez au lundi matin, mais on vous

dit : "Qui êtes-vous ? Et on ne vous paie pas. Alors vous avez 25.000 frs de coupons dans votre poche et vous en êtes réduit à faire de la grivèlerie ou filouterie d'aliments !

2°- On remet à l'administration le relevé des sommes payées.

2°- Remettre au service des contributions directes le relevé des sommes payées de quelque manière que ce soit. Par conséquent, chaque fois qu'un établissement de crédit paie un coupon de 3 frs, de 4 frs, de 10 frs, il faut qu'il avertisse l'Administration des contributions et qu'il dise : "J'ai payé tant à M. Untel". Cela peut donner lieu à de grandes complications, parce que, sans avoir l'intention d'échapper au fisc, on peut toucher des coupons dans des établissements divers à Paris ou dans des villes de province où on a une maison secondaire. Cela suppose une paperasserie extraordinaire, puisque désormais il y a une fiche qui arrive à chaque paiement pour votre dossier. L'idéal de l'administration c'est que chaque citoyen ait ainsi son dossier.

En ce commencement d'année 1939, les contrôleurs sont littéralement submergés sous un flot de paperasses desquelles ils ne peuvent sortir. Il est probable que tout cela finira par une augmentation du nombre des agents de contrôle.

"Internationale fiscale".

Nous voudrions indiquer, sans y insister, les difficultés de ce que l'on a appelé l'internationale fiscale. Une des fraudes les plus courantes, c'est le transport de la fortune à l'étranger, c'est pourquoi il y a une feuille spéciale dans laquelle on doit déclarer les revenus que l'on a touchés à l'étranger. C'est encore une grosse complication, parce que l'homme de bonne foi est persécuté.

Pourquoi donc, est-ce que les Etats qui ont à se plaindre de la fraude ne contractent pas des ententes pour réprimer les fraudeurs partout où ils se présentent ? Nous avons indiqué que l'Amérique, par l'organe du Président Roosevelt, tonne contre les riches et contre leur évasion fiscale. Alors pourquoi est-ce que les Etats-Unis ne traitent pas avec la France, avec Londres, avec le Venezuela, Terre-Neuve, tout ce que l'on voudra ?

Un Etat n'a pas intérêt à pourchasser les fraudeurs étrangers.

Mais c'est très simple : parce que chaque Etat a horreur du fraudeur national ; mais il adore le fraudeur étranger. Qu'est-ce qu'il fait le fraudeur étranger ? Il apporte les capitaux dans le pays, il fait marcher le commerce, il fait marcher les banques. De sorte que toutes les tentatives d'internationale fiscale sont très fâcheuses. Le fraudeur français lorsqu'il va souscrire à Londres ou au Trésor fédéral de New-York est très sympathique à Londres et très sympathique

à New-York. A l'époque où la France était pays-refuge, le fraudeur américain, ou le fraudeur anglais ou le fraudeur de toute nationalité était très bien accueilli en France. Pensez-vous que la Suisse ou la Belgique, ou le Luxembourg vont dire à la France : "Je vais les poursuivre vos fraudeurs". Mais non, parce qu'il y a grâce aux fraudeurs une vie économique intense.

Statistiques relatives à la fraude.

Dans le journal officiel du 22 Avril 1939 a été publié le "Décret relatif au contrôle immédiat des revenus en vue de la répression de la fraude fiscale". Le rapport précédant ce décret donne d'intéressants renseignements sur l'activité des contrôleurs et sur son résultat.

Voici les revenus des bénéfices industriels et commerciaux rehaussés après contrôle.

1934	2.700.000.000
1935	2.135.000.000
1936	2.786.000.000
1937	4.043.000.000
1938	4.284.000.000

La dissimulation était, en 1938, de 28 % par diminution du revenu dans la déclaration et de 40 % par exagération des déficits.

Pour les bénéfices des professions non commerciales, voici le tableau de chasse.

1935	141.041.300
1936	165.615.400
1937	175.614.500
1938	220.793.600

§. 6 - Observation sur l'étude des divers impôts.

Ici se placerait, dans un enseignement complet de finances, l'étude de chacun des impôts.

On sait que cette étude est impossible dans le cadre qui nous est imposé. Il y a deux cents impôts. Un livre ne suffirait pas pour les étudier. Il faudrait une bibliothèque.

Appendice

Les pages suivantes doivent être insérées dans le cours de Législation Financière entre la fin de la page 233 et le commencement de la page 234.

Titre III

LA DETTE PUBLIQUE

L'emprunt est une recette de l'Etat. On pourrait donc être tenté de ranger le présent titre parmi les recettes. Toutefois, on étudie en général avec l'emprunt la dette viagère qui, pour une grande partie, est une dette qui ne naît pas d'une recette. Les pensions de guerre ne supposent aucune recette; les pensions des fonctionnaires ne sont (en dépit des prélèvements opérés sur les traitements pendant la période d'activité qu'un traitement continué après la fin de l'activité).

Avantages et
inconvénients
de l'emprunt.

L'emprunt présente pour les Etats les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que pour les particuliers. Il présente l'avantage de procurer sur le champ, sans effort, sans sacrifices; l'impôt est toujours impopulaire; au contraire, l'emprunt n'est pas impopulaire, parce qu'on n'y voit qu'un placement de père de famille offert à l'épargne.

C'est par sa facilité que l'emprunt crée le péril le plus grave; il supprime tout barrage à l'accroissement des dépenses publiques.

Il n'y a rien à ajouter sur ce point au récit classique d'une discussion entre les ministres de Louis XIV; Lamoignon ayant fait triompher le projet d'emprunt de Louvois, fut interpellé par Colbert en ces termes : "Vous triompez; vous croyez avoir fait

l'action d'un homme de bien; eh ! ne savais-je pas comme vous que le roi trouverait de l'argent à emprunter. Mais je ne gardais bien de le dire. Voilà donc la voie des emprunts ouverte ! Ils vont se succéder. Quel moyen restera-t-il désormais d'arrêter le Roi dans ses dépenses ?

La parole reste vraie, avec une très simple transposition : avec le système de l'emprunt continu, quel moyen reste-t-il d'arrêter le Peuple dans ses dépenses ?

Le crédit public est une institution moderne.

Le crédit public institution moderne.

L'Etat moderne ne peut vivre sans emprunter.

Il ne peut emprunter que s'il a du crédit, c'est-à-dire de la surface.

L'essentiel, disait le baron Louis, est de tirer l'Etat de la fange du discrédit.

Un Etat ne conserve son crédit qu'en payant tout, même ses erreurs.

Le crédit public est moderne.

La dette publique est une institution des temps modernes et le crédit public proprement dit est encore plus récent. Les souverains du Moyen-Age recouraient à l'emprunt, mais c'était eux personnellement qui empruntaient. La notion de l'Etat contractant une dette n'est apparue qu'aux environs de la Renaissance.

C'est aux environs de François Ier qu'est apparue, avec le Chancelier Duprat, la dette publique proprement dite. Remarquez la difficulté d'un emprunt public dans un Etat catholique : le droit canon interdit le prêt à intérêt, et c'est pourquoi la fonction de prêteur dans l'Ancien Régime était réservée aux Juifs. Les Juifs n'étant pas obligés d'observer les règles de l'Eglise catholique, c'était eux qui étaient banquiers, c'étaient eux qui prêtaient à intérêt. Est-ce que nous allons avoir un Etat très chrétien violant publiquement cette notion canonique de l'usure ?

C'est Duprat, qui a trouvé le moyen de tourner la difficulté. Il émet un emprunt perpétuel : Je ne rendrai jamais le capital, seulement alors il faut bien que je vous rémunère d'une façon quelconque. Je vous rendrai ce capital par petits morceaux. Voilà l'idée de Duprat.

Les emprunts sur l'Hotel de Ville.

Dans les origines, l'emprunt prend assez facilement la figure d'emprunt forcé. Ce sont des emprunts que le roi fait par l'intermédiaire de la Ville de Paris, ce sont les emprunts sur l'Hotel de Ville; c'est la ville qui emprunte, qui émet, qui remet le montant au roi. On imagine bien que les finances de l'Ancien Régime

n'étaient pas absolument saines. La Terre promise n'est pas derrière nous. L'histoire des emprunts publics à la fin de l'ancien régime, c'est l'histoire des faillites et de la banqueroute de l'Etat.

La tontine.

1648 : Le surintendant suspend le paiement des rentes. Tout simplement. Dans ces conditions, les prêteurs ne se précipitent pas, et c'est ce qui amène l'intervention de Tonti. Tonti invente les tontines. Un ensemble d'individus du même âge prêtent à fonds perdus; on leur promet une somme globale déterminée à toucher annuellement; quand l'un meurt, les survivants se partagent sa part; quand il n'y en a plus qu'un, il touche la totalité de l'annuité promise. Et quand il meurt, la dette est éteinte. Voilà le système de la tontine; il ne prouve pas des finances extrêmement saines.

L'état désastreux
des finances
au XVIIIème
siècle.

Louis XIV essaie d'améliorer l'état des finances, qui était désastreux. Fouquet émit des emprunts à 18 % et même, en 1659, un emprunt gagé sur les tailles, au denier 2, c'est-à-dire à 50 %. Pourquoi l'Etat empruntait-il à ces conditions ? C'est parce qu'il avait l'intention bien arrêtée de ne pas rendre. Colbert était très hostile aux emprunts, et lorsque Louis XIV emprunta pour la guerre de Hollande, Colbert disait : "Voilà donc la voie des emprunts ouverte. Quels moyens restera-t-il désormais d'arrêter le roi dans les dépenses ? Après les emprunts, il fera des impôts pour les payer, et si les emprunts n'ont pas de bornes, les impôts n'en auront pas davantage". Il n'y a rien à ajouter à ce que disait Colbert sur l'abus actuel des emprunts.

Le système de Law avait pour objet de résorber les emprunts avec une espèce d'inflation. Il a provoqué l'une des banqueroutes les plus mémorables de l'histoire. Il y a après Law la liquidation de cette affaire par les frères Paris. C'est l'âge des finances svariées, Finances du cardinal Fleury, finances du Cardinal Dubois, finances de Calonne, dans tout cela, le rentier est toujours brimé : "Triste comme un rentier auquel on vient d'amputer un quartier ! disait-on (on vient de lui amputer un quartier, on ne lui paie pas son coupon d'un trimestre).

Le Grand Livre
de la Dette
Publique.

Il faut arriver à la Révolution pour avoir un statut du crédit public. Il y a une volonté d'organisation sous la Révolution, il y a des principes qui sont encore aujourd'hui en vigueur. Ces principes sont bons, la pratique fut détestable. C'est ainsi que nous avons, sur l'initiative de Cambon, la création du Grand Livre de la dette publique : tous les titres de rente inscrits sur un livre. Voilà qui allait faire cesser le

désordre inouï de l'Ancien Régime; car ce qui caractérisait l'Ancien Régime c'était le désordre. Lorsque l'on a convoqué les Etats Généraux, on a oublié des bailliages dans la convocation, et d'autre part, on a convoqué des bailliages inexistant; il n'y avait pas à Paris de liste des bailliages. Pour les emprunts, on empruntait, puis on n'avait pas la liste des emprunts.

Nous avons eu, au lendemain de la guerre, un désordre assez voisin de celui-là. On avait émis des bons de la Défense nationale, mais on ne savait pas pour combien, et lorsqu'on posait des questions au Parlement (car c'était une époque où on posait encore des questions au Parlement), l'Administration des finances disait : "Il nous faut un certain temps pour savoir combien nous avons émis de bons de la Défense nationale" !

Cambon crée le Grand Livre de la dette publique; c'est l'indice d'une volonté d'ordre; seulement la pratique est différente, parce qu'il y a eu le système monétaire des assignats, et vous voyez combien les questions de crédit public sont intimement liées au problème monétaire.

Le système des assignats.

La Révolution confisque les biens du clergé; puis il s'agit de mobiliser ces biens du clergé. Alors on émet des assignats sur ces biens : il y avait 2 milliards de biens, on émet 2 milliards d'assignats. Par conséquent, vous avez avec les assignats, la propriété d'une partie de ces immeubles.

Seulement Cambon a cette imagination : "Nous allons émettre 4 milliards" et Cambon dit : "Ces assignats sont toujours gagés, parce que les biens du clergé valent 4 milliards. Puis nous allons émettre 10, 20 milliards d'assignats, mais c'est magnifique, parce que les biens du clergé valent 10, valent 20 milliards. Evidemment, la monnaie ne valant plus rien, alors les biens valaient toujours quelque chose.

La banqueroute des Deux Tiers.

Malgré ce système des assignats, il y a eu la banqueroute des 2/3. Avec des bons, qui ne valaient presque rien, on remboursait les 2/3 de leur capital aux créanciers de l'Etat, et on inscrivait au Grand Livre le dernier tiers. De sorte qu'à la veille de l'Empire, on avait un titre de rente de 5 francs pour un capital de 7 francs. Lorsque Napoléon demandait à Talleyrand : "D'où vient votre fortune" Talleyrand lui répondait : "J'ai acheté de l'emprunt à la veille du 18 Brumaire". A ce moment-là, en effet, le titre de rente de 5 frs valait 7 frs, mais sous l'Empire, il valait plus de 100 frs.

C'est le Second Empire, qui a inauguré la pratique

consistant à recourir à l'Emprunt, alors que l'impôt restait possible (Emile Ollivier, l'Empire libéral, t. X, p. 545).

L'Assemblée Nationale couvre en partie par l'emprunt le paiement à l'Allemagne de l'indemnité de guerre et les frais de la reconstitution du pays.

C'est depuis la Guerre de 1914-1918 que la dette a pris des proportions gigantesques.

Chapitre Ier

DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'EMPRUNT

Pas d'emprunt sans autorisation de la représentation nationale.

L'emprunt est un contrat. Il relève par conséquent de la compétence du gouvernement. Mais le gouvernement ne peut emprunter qu'avec l'autorisation du Parlement.

§. I - Existence de la règle que le gouvernement ne peut emprunter sans l'autorisation parlementaire.

La dette publique ne peut être augmentée que par une loi. Le principe que la dette publique ne peut être augmentée que par une loi est très solidement établi et unanimement admis. Toutefois, il n'est expressément formulé dans aucun texte constitutionnel.

Pendant longtemps, il n'y a eu dans la matière qu'un seul texte précis et exprès; ce n'est pas un texte de constitution, ce n'est même pas un texte de loi; c'est le fameux décret sur la comptabilité publique, en date du 31 mai 1862, qui déclare : "Aucune inscription au Grand Livre de la dette publique ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi" (art. 96). Dans sa lettre, ce texte ne s'appliquerait donc qu'à la dette inscrite.

Cependant, il est unanimement admis que le gouvernement ne saurait emprunter à son gré par des opérations de trésorerie et accroître ainsi à son gré la dette non inscrite. Par le trésor, il ne devrait pouvoir emprunter qu'au moment des basses eaux pour rembourser au moment des hautes eaux. Ainsi, du principe que la

Dettes Publiques ne peut être augmentée que par une loi, découle cet art. 44 de la loi de finances du 13 Juillet 1911, qui décide que le maximum des obligations amortissables à émettre chaque année pour le service des chemins de fer de l'Etat doit être déterminé chaque année par la loi de finances; cette même loi crée au Grand Livre une section spéciale pour ces obligations (V. Eugène Pierre, Droit Politique, N°s 67, 512, 816).

A l'heure présente, la matière est réglementée par un texte précis, formel, général, absolu, très net. C'est l'art. 81 de la loi de finances du 31 décembre 1921 : "Aucun emprunt de l'Etat ne peut être contracté, sous quelque forme que ce soit, qu'en vertu d'une loi spéciale. La loi annuelle de finances autorise, en fixant leur montant, leur nature et leur durée, l'émission des valeurs du Trésor échéant dans l'année et au service de la Trésorerie. Aucune émission supplémentaire ne peut être faite qu'en vertu d'une loi. Les conditions et modalités des émissions sont fixées par des décrets insérés au Journal Officiel".

§. 2 - Les motifs de la nécessité de l'autorisation parlementaire.

Motifs de la règle

Les motifs de cette règle sont plus politiques que juridiques.

Elle assure la publicité de l'emprunt.

1°- On dit quelquefois que le débat parlementaire sert à assurer la publicité de l'emprunt et aussi de la discussion. Le public pourra se rendre compte des conditions de l'honnêteté de l'Etat, il connaîtra les critiques adressées à l'emprunt, les discussions sur les avantages, sur les modalités, sur les conditions de l'emprunt.

L'objection est qu'on va compromettre le succès de l'emprunt par une discussion publique. En Angleterre, d'une façon générale, les finances sont surtout menées par le gouvernement : on vote l'emprunt, le principe est admis, puis on discute. Pas en France, il n'y a pas de discussion, et, comme nous allons le voir, il y a certains emprunts, comme celui du 31 Juillet 1920, qui sont votés sur l'heure.

Elle assure la convocation régulière du Parlement et sa prépondérance

2°- Le vote par les Chambres a pour objet d'assurer au Parlement cette convocation régulière et périodique, que nous considérons comme un des principes du droit public libéral, et d'autre part, d'assurer au Parlement la prépondérance politique, car nous avons

politique

vu que l'annualité du budget vise à maintenir le gouvernement sous le contrôle de la représentation nationale. En effet, si le gouvernement n'a plus d'argent, la vie de l'Etat est arrêtée, et par conséquent le gouvernement se trouve désormais à la discrétion du Parlement. Mais si le gouvernement peut emprunter, la règle est tournée; il ne lèvera pas d'impôts, mais il empruntera. Il aura de l'argent, sans le Parlement, en dehors de lui, et pourra donc s'affranchir du contrôle de la représentation nationale.

l'emprunt n'est
qu'un impôt
retardé.

3°.- Le principe que l'impôt ne peut être établi que par le Parlement, a pour conséquence immédiate et nécessaire l'application de la même règle à l'emprunt. On dit généralement que l'emprunt est un impôt retardé. Ce qui est certain, c'est que l'emprunt appelle immédiatement, impérieusement, inéluctablement, l'impôt. On ne peut payer les intérêts de l'emprunt qu'avec des impôts. Donc, si on laissait au gouvernement la faculté des emprunts, on enlèverait au Parlement sa liberté en matière d'impôts.

Tout cela d'ailleurs ne doit pas être considéré comme des vérités mathématiques, parce que très souvent on emprunte pour payer les intérêts, c'est le régime sous lequel nous vivons.

4°.- on dit que la représentation nationale ajoute sa signature à celle du gouvernement et que, par conséquent, c'est un motif de sécurité de plus pour les prêteurs, un attrait de plus pour assurer le succès de l'emprunt.

§. 3 - En fait, prépondérance du gouvernement dans l'emprunt.

La pratique des
pleins pou-
voirs.

En fait, qu'est-ce qui se produit ? 1°.- Mentionnons d'abord cette pratique des pleins pouvoirs : pleins pouvoirs Poincaré, pleins pouvoirs Doumer, pleins pouvoirs Laval, pleins pouvoirs Blum, pleins pouvoirs Daladier. Nous sommes perpétuellement devant des abdications du Parlement. Il y a là un phénomène assez grave d'abdication législative. Nous avons des lois qui sont faites on ne sait comment, et les lois ne sont pas mieux faites par les bureaux que par les assemblées. Nous avons indiqué, au sujet de la codification que nous avons eu des pages et des pages d'errata au Journal Officiel. Abdication au point de vue législatif, abdication au point de vue politique, abdication au point de vue international : le feu couve en Europe

et les députés sont dans leurs foyers. Là abdication au point de vue financier : Empruntez comme vous voudrez ! Nous sommes arrivés à cette méconnaissance inouïe des principes de la Révolution qu'il y a des impôts établis par décret. Sous l'ancienne monarchie, quand les rois voulaient établir des emprunts, les Parlements, simples autorités judiciaires, allaient jusqu'au refus d'enregistrement.

Malheureusement, la pratique des pleins pouvoirs ou des pouvoirs exceptionnels, a apporté, en fait, à ce principe une brèche sérieuse.

Mais la règle demeure en vigueur pour les périodes normales.

Qu'est-ce que la Trésorerie. Les opérations de trésorerie.

2°- Le droit constitutionnel de l'emprunt est pratiquement mis à néant par la pratique abusive des opérations de trésorerie. Qu'est-ce que c'est que la trésorerie ? C'est le service qui a pour mission d'assurer à l'Etat l'argent voulu, à l'endroit voulu, à la date voulue. La trésorerie appartient à un service, qui s'appelle le mouvement général des fonds.

Dans l'espace, le mouvement général des fonds doit assurer qu'il y ait toujours l'argent voulu à l'endroit voulu, que le trésorier général de Marseille, le trésorier général de Bordeaux, le trésorier général de Lille aient toujours dans leurs caisses les sommes nécessaires pour payer les fonctionnaires et assurer le fonctionnement des services publics.

Ce n'est pas facile, ce sont des choses délicates.

Voilà la première mission du directeur du mouvement général des fonds. La seconde, c'est d'avoir l'argent voulu à la date voulue. Nous n'avons pas encore reçu les avertissements à payer les impôts cédulaires et l'impôt général et progressif sur le revenu. Nous sommes au mois de juin, et nous ne savons pas encore ce que nous aurons à payer; par conséquent, nous n'avons rien payé, et cependant les dépenses publiques marchent. Nous avons reçu les avertissements pour les impôts locaux, pour le département et pour la Ville de Paris; cela a produit une certaine émotion, évidemment, puisque nous avons vu qu'il y a des loyers qui paient 50 % du loyer et des patentes, qui arrivent à faire 200 % du loyer. Jusqu'ici on s'est plaint, mais on n'a pas encore payé. Cependant, il faut que les services publics marchent. Comment ?

C'est encore le rôle du mouvement général des fonds. A ce que l'on appelle la période des basses eaux du trésor, il emprunte, puis quand les impôts rentreront, par exemple, la masse agricole, paie les impôts après la récolte, à ce moment-là, on rendra.

Donc le ministre des finances jouit d'une certaine liberté, puisqu'il peut emprunter, puis rendre, avec les besoins variables de la trésorerie. Seulement, abus de cette opération : de véritables emprunts sont faits sous la forme d'opérations de trésorerie. On a besoin d'argent; on sait bien qu'on ne le rendra pas, qu'on est bien hors d'état de le rendre à l'automne ou à l'hiver; on emprunte quand même. Donc ce n'est plus une opération de trésorerie véritable, c'est une opération d'emprunt.

Comment les choses se passent-elles ? Evidemment, on a cette charge de l'emprunt de trésorerie. Il faut bien un jour payer ou renouveler, et en général on consolide, c'est-à-dire qu'on va faire un emprunt perpétuel pour rembourser l'emprunt de la trésorerie. On arrive devant les Chambres et on dit : "Voilà, nous devons 10 milliards !" Les Chambres disent : "Vous les devez ? Les dépenses sont faites ? c'est fait" et l'emprunt est voté. Voilà le péril des opérations de trésorerie, il n'y a plus véritablement de contrôle parlementaire sur l'emprunt.

Quelle est la sanction du principe ? Comme toujours, il n'y en a pas. Le gouvernement a emprunté, il n'avait pas le droit d'emprunter, les faits sont là, il doit, alors le Parlement a bien théoriquement la possibilité de refuser une consolidation, pratiquement, il se trouve devant le fait accompli, les dépenses sont faites, on a payé les fonctionnaires, on a payé les travaux.

§. 4 - En fait, suspension par le système
des décrets-lois de toutes limites juridiques
au pouvoir d'emprunt du gouvernement.

Le système des décrets-lois suspend (s'il ne supprime pas) toutes les règles constitutionnelles des finances publiques. Le gouvernement établit des impôts à volonté, emprunte à volonté.

Chapitre II

L'ART DE L'EMPRUNT

Napoléon avait, en matière de finances publiques, les idées d'un petit bourgeois de son temps sur les fortunes privées. Il reste, jusqu'au bout, l'ennemi farouche de l'emprunt. Il ne demande aux banquiers que le moins possible pour le moins de temps possible. C'est en vain que Talleyrand essaie de lui démontrer que l'Angleterre tient une partie de sa supériorité de l'usage intelligent qu'elle fait du crédit. Le crédit reste pour lui un rêve d'idéologie, une idée creuse d'économiste (Ouvrard).

§. I - Dépenses qu'il est légitime de couvrir par l'emprunt.

En vue de quelles dépenses est-il légitime d'emprunter ?

A) En principe, si nous considérons les dépenses en vue desquelles il est légitime d'emprunter, nous devons nous rappeler la règle que le produit des emprunts n'est pas affecté à une dépense déterminée. Il n'y a pas d'affectation du produit d'un emprunt à une dépense. Voilà la règle.

Cependant nous avons, comme il a été indiqué, des affectations intentionnelles, et maintenant nous avons une affectation juridiquement organisée.

L'affectation intentionnelle, c'est celle qui a eu lieu à propos du précédent emprunt, dit de la défense nationale, qui a été fait sous un gouvernement de rassemblement populaire à direction socialiste. Pour assurer le succès de l'emprunt pour la défense nationale, on a fait venir au micro les personnalités les plus éminentes de l'Etat, du pays, et même on a fait parler le Président de la République au micro; au micro aussi le Cardinal Verdier.

Dix milliards. Emprunt pour la défense nationale. Qu'est-ce qu'il est devenu ? Il est tombé dans la caisse générale de l'Etat et avec ces 10 milliards on

Dépenses en
vue desquelles
il est légitime
d'emprunter.

a paré au plus pressé. Ce n'est pas discutable. M. Jammy Schmidt, rapporteur général du budget a dit : "Nous avons commandé ceci et ceci...." Oui, vous l'avez commandé, mais vous ne l'avez pas payé, et qu'est-ce qui vous reste de l'emprunt ? Zéro. Par conséquent, il n'y a eu, ni affectation juridique absolue, ni affectation en fait des espèces produites par l'emprunt.

Au contraire, pour le présent emprunt de la défense nationale, 17 mai 1938 - nous avons affectation juridique à la défense nationale, affectation assurée, grâce à la création de la Caisse de la défense nationale, qui est présidée par le Maréchal Pétain, vice-présidée par M. Abel Gardey, le grand chancelier de la Légion d'honneur, etc... Il y a là véritablement un système d'affectation; cela doit tomber dans la Caisse de la défense nationale. Le Comité directeur de la Caisse de la défense nationale ne laissera pas partir les espèces et les conservera pour payer les divers budgets de la défense nationale, notamment les fameux cent avions commandés aux Etats-Unis. Mais enfin, constatons cet effort de l'affectation d'un emprunt à la défense nationale.

Dépenses pour
lesquelles on
peut emprunter.

B) Pour quelles dépenses peut-on emprunter ? Ici se pose ce que nous pourrions appeler la querelle des générations. On ne peut légitimement emprunter que pour les dépenses, qui ne sont pas appelées à se renouveler annuellement. Si une dépense doit être renouvelée chaque année, on doit y faire face avec l'impôt, il n'y a pas de doute là-dessus. Le paiement des fonctionnaires, l'entretien des travaux publics, la marche des services publics, tout ce qui doit se renouveler annuellement doit être couvert par l'impôt.

Alors quelles sont les dépenses qui peuvent être couvertes par l'emprunt ? 1°- Celles qui sont exceptionnelles par leur importance, et 2°- celles dont les générations futures profiteront.

Ceci se voit d'une façon un peu plus frappante dans le cadre de la commune, et surtout dans le cadre des petites ou des moyennes communes. Nous faisons une grosse dépense pour l'électrification de la commune : 1 million 1/2 par exemple. De même pour l'adduction d'eau, environ également 1 million 1/2, alors que les dépenses d'électrification ne sont pas encore couvertes. Est-ce que ces 3 millions on peut les faire payer aux 3 ou 4.000 habitants de la commune en une année. Evidemment non. Alors il faut bien les faire payer aux générations futures, parce qu'elles auront l'eau ou l'électricité, elles n'auront qu'à ouvrir leur robinet ou tourner leur commutateur pour jouir des dépenses faites. Elles devront y participer.

Dans l'Etat, c'est la même chose. Nos ancêtres ont créé les chemins de fer; il était légitime d'emprunter pour créer les chemins de fer, puisque nous profitons encore dans une large mesure, surtout pour les longs parcours, des voies ferrées. Voilà les matières pour lesquelles l'emprunt est légitime.

Il y a eu une grosse controverse sur la question de savoir si la guerre doit être payée par l'impôt ou par l'emprunt. On a dit : Uniquement par l'emprunt, parce que la guerre est un grand acte de défense nationale et l'indépendance nationale profite à toutes les générations. Il y a aussi la thèse opposée que la guerre est un péril permanent, que par conséquent elle doit être payée par l'impôt, cela peut recommencer peu de temps après. Aux Etats-Unis, on a décidé : moitié, fifty fifty, 50 pour l'impôt, 50 pour l'emprunt. En Angleterre, au contraire, on a fait la guerre avec l'emprunt.

Mais remarquons que si nous considérons la guerre comme un fait exceptionnel et anormal, la préparation de la guerre est tout de même permanente, de sorte que les emprunts que nous faisons pour la défense nationale sont des emprunts qui légitimement ne se justifient pas. Ce sont des dépenses, qui devraient être couvertes par l'impôt, car nous ne devons pas nous faire d'illusions, ce que nous dépensons cette année pour la défense nationale, il faudra évidemment le dépenser encore l'année prochaine et les années suivantes.

Il a été fait, en France, un incontestable abus de l'appel aux générations futures. Et c'est ainsi que la dette est parvenue aux limites les plus dangereuses.

Au contraire, l'Angleterre s'est donnée pour principe que la plus grande quantité possible des dépenses, même des dépenses extraordinaires, devait être couvertes par l'impôt.

Signalons aussi la pratique anglaise, lorsqu'un emprunt est émis, de créer aussitôt les ressources d'impôt nécessaires, pour assurer le service de cet emprunt.

C'est avec des principes de cette nature que le crédit anglais est devenu le premier crédit du monde.

§. 2 - Mesures de l'emprunt et péril de l'endettement.

Etat actuel de la Dette publique.

Etat actuel de l'endettement (sans compter la dette viagère).

La direction de la comptabilité publique, service de coordination des statistiques fiscales, au ministère des finances, fait connaître au Parlement et au public par la voie de l'Officiel, "la situation de la dette publique de l'Etat et de la Caisse autonome d'amortissement". (V. 14 avril et 7 mai 1939, Officiel du dimanche 7 mai, p. 5.838).

Au 31 mars 1939, le chiffre de la dette publique (qui a dû d'ailleurs être augmenté depuis par l'emprunt de consolidation du 18 mai) s'élevait au chiffre fantastique de

428.657.000.000

soit 427.135 millions au 28 février et 420.451 millions au 1er janvier.

En 1913, elle était de :

53.500.000.000 (or)

Les motifs de cet accroissement sont la guerre, la reconstruction, la démagogie.

Avant la guerre, elle représentait environ 1 fois et demi le revenu national d'une année.

Aujourd'hui, elle atteint 2 ou 3 fois ce revenu.

Avant la guerre, elle représentait un sixième de la fortune, aujourd'hui la moitié.

§. 3 - Conséquences d'un endettement massif.

Conséquences des abus des emprunts.

L'argent cher. Fléau pour les finances publiques.

Le recours à l'emprunt doit être exceptionnel. L'abus des emprunts conduit aux conséquences suivantes :

1°- L'argent cher. Plus l'Etat emprunte, plus il accroît sa demande d'emprunt, plus par conséquent l'offre se fait rare. Nous arrivons ainsi à des taux d'emprunt écrasants, aux environs de 7 à 8 %, parce qu'on emprunte à 5, mais l'emprunt est émis au-dessous du pair, c'est-à-dire qu'on s'engage à vous rendre 100 frs et à vous verser 5 %, mais que vous pouvez avoir ce droit moyennant 92, 95, 97 frs, que d'autre part, il faut payer les commissions aux intermédiaires, banquiers, notaires, comptables du trésor, etc. et par conséquent, en fait, l'Etat français emprunte au-dessus

de 7 %, ce qui est écrasant évidemment.

En Angleterre, l'argent est bien meilleur marché. C'est qu'il y a autre chose que la technique financière, il y a l'état économique, il y a l'état politique, il y a l'état psychologique, il y a l'ordre public, il y a l'ordre des consciences. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que l'Angleterre emprunte à 2 1/2 ou 3 %, car les emprunts en Angleterre ont été à 2 1/2 alors qu'en France, on n'est jamais descendu au-dessous de 3 %. C'est un phénomène très notable, qui préoccupe les financiers et les hommes d'Etat.

On devine quelle est la conséquence immédiate et néfaste de l'argent cher. En Angleterre, lorsque l'Etat veut faire un travail de un million, ce travail représente pour lui une dépense annuelle de 30.000 frs; en France, le même travail coûtera au moins deux fois plus, soit 60 à 70.000 francs par an. On dépense bien davantage pour avoir bien moins de profits.

Fléau pour les
finances pri-
vées.

L'argent cher, conséquence de l'abus des emprunts, est un fléau pour les finances publiques, mais aussi pour la trésorerie des entreprises, et donc pour la production nationale. L'Etat raflant toute l'épargne disponible, il ne reste pas de capitaux pour les entreprises privées, et celles-ci périclitent d'anémie; ou bien, elles ne trouvent d'argent qu'à des taux écrasants. L'Etat exerce lui-même un certain attrait, à raison de la précieuse sécurité qu'il donne aux placements; si avec cela, il ajoute l'attrait d'une rémunération élevée, les entreprises privées ne pourront dériver le Pactole dans leur direction, que par une sorte de surenchère sur le taux. Si l'Etat emprunte à 6 ou 7, les entreprises privées devront offrir 8 ou 10. Dans ces conditions, les entreprises, déjà si lourdement handicapées par les lois sociales, le taux des salaires, la durée des heures du travail, verront le coût de leur production encore accru par la rémunération du capital. Elles produisent trop cher; elles ne peuvent plus vendre. Et elles meurent. Elles produisent trop cher et elles ne peuvent plus exporter : la balance commerciale du pays devient déficitaire, les changes sont avariés, la monnaie baisse, etc...

Menace contre
la monnaie.

3°- Menace contre la monnaie de compte, et c'est ici que nous voyons une fois de plus la solidarité des problèmes d'emprunt et des problèmes monétaires. A force d'emprunter on ne peut plus payer; alors on fabrique de la fausse monnaie, on fait banqueroute, on dévalue.

Déséquilibre du
budget.

4°- Et enfin l'inconvénient de l'abus des emprunts c'est le déséquilibre du budget, évidemment, parce que chaque fois qu'on emprunte, il faut inscrire au

budget le service de l'emprunt.

On voit dans quel abîme de difficultés se trouvent ceux qui acceptent la charge si lourde d'administrer l'infortune française à l'heure présente. Nous voulons faire repartir les entreprises. C'est la grosse préoccupation. Il y a des décrets-lois; nous allons ranimer l'économie nationale, ça va repartir, il faut que ça marche pour la prospérité du pays, puis aussi pour nous, fisa, parce que s'il n'y a plus de prospérité du pays, il n'y a plus de recettes fiscales. Alors qu'est-ce que nous faisons ? 5 milliards d'emprunt. Mais c'est 5 milliards d'enlevés aux entreprises. Puis 5 milliards empruntés à un taux élevé; cela rend l'argent cher. Alors précisément au moment où on veut ranimer les entreprises, on prend une mesure qui accentue leur paralysie. Alors on dit : On prêtera de l'argent aux entreprises. L'Etat empruntera à 7 et prêtera à 2. Qui paiera la différence ? Mais les contribuables. Ils paieront le capital, qui sera donné à certaines entreprises.

L'escompte obligatoire par la Banque de France des créances contre l'Etat.

Puis, il y a d'autres choses extrêmement dangereuses, notamment cette pratique qui a été signalée en étudiant la Banque de France : l'escompte obligatoire des créances contre l'Etat par la Banque de France. Qu'est-ce que cela veut dire ? C'est l'inflation systématiquement organisée. Où en sommes-nous maintenant ? Nous en sommes au système de l'emprunt à jet continu. C'est évident. Il est inutile de se faire des illusions. Chaque année nous savons qu'il y aura 20, 30, 40 milliards à emprunter. Dans son discours du 5 avril 1938, M. le président du Conseil, M. Léon Blum, annonçait que le Trésor devrait emprunter un milliard par semaine, c'est-à-dire deux fois plus qu'il ne se constitue d'épargne dans le pays. Il ajoutait que le gouvernement ne pouvait plus vivre dans ces conditions.

Où cela nous mène-t-il ? Il n'est pas besoin de le dire. Il faut s'arrêter. Il faut diminuer les dépenses; il n'y a aucun doute. Et depuis la guerre, il n'y a eu que deux tentatives de coup de frein sur cette pente : la tentative Poincaré et la tentative Laval. Maintenant, on commence de s'en apercevoir. On élève le traitement des fonctionnaires, mais il s'agit de savoir ce qu'ils peuvent acheter avec l'argent qu'on leur donne.

Les dictatures l'Italie et l'Allemagne n'ont pas de finances plus brillantes que celles des démocraties.

La querelle des évaluations budgétaires.

Nous trouvons ici, en ce qui concerne l'emprunt, la fameuse question des évaluations budgétaires, la querelle des évaluations. On prévoit chaque année une somme d'emprunt. L'emprunt est devenu une chose normale,

et on prévoit une somme de recettes. Quelle est la dernière expérience ? Telle que nous la voyons maintenant, on a prévu une somme d'emprunt, il faudra deux fois plus d'emprunt et on a prévu un total de recettes avec les augmentations de taux, qui ont eu lieu dans les dernières lois de finances.

L'impôt cédulaire sur les traitements et salaires était, en 1936, de 6, il est en 1939, de 8. Les autres cédules étaient frappées à 12, maintenant elles sont frappées à 16. Quel a été le résultat ? 600 millions de déceptions sur les évaluations budgétaires pour le mois de janvier, 300 millions pour le mois de février, 150 millions pour le mois de mars. Qu'est-ce qu'on a fait ? Le 8 % sur le taux des impôts. Qu'est-ce que cette goutte d'eau ? Il n'y a qu'un moyen : il faut réduire les dépenses; nous allons trop fort, nous allons trop vite. Est-ce qu'il y a moyen de réduire les dépenses ? Oui, il y a moyen.

Quelle est la charge de la dette ? Il ne s'agit pas ici des mêmes francs qu'avant 1914, il ne s'agit même pas des francs de 1926 ou de 1928, il s'agit des francs d'aujourd'hui.

En 1914, pour 1 franc, on avait 1 kg.350 de sucre; nous avons vu le kilog de sucre scié à 12 sous; en 1920, nous n'avons plus que 300 grammes de sucre pour le même franc; en 1929, 215 grammes; en 1938, 200 grammes. Par conséquent, ce ne sont pas les mêmes francs.

En 1914, pour 1 franc, nous avions 8 oeufs. Evidemment en 1880, on avait une bonne douzaine d'oeufs pour 1 franc. En 1920, nous avons eu 2 oeufs, en 1929, un peu plus d'un oeuf, maintenant, c'est à peine si on a un oeuf frais. Par conséquent, ce ne sont plus les mêmes francs.

En 1888, on avait pour 1 franc 3 kilogs 450 de pain; aujourd'hui, pour 1 franc, on a 0 Kilog.370 de pain. Cela vient de ce que le franc a vu sa définition par rapport à l'or diminuer. Nous avons eu le franc Bonaparte, qui a duré jusqu'au lendemain de la guerre, puis le franc Poincaré, puis les divers francs Blum, Auriol; Bonnet, Daladier, etc...

Voyez aussi le prix du kilog d'or: en 1926, on avait 1 kilog d'or pour 16.000 frs. en 1936 pour 17.000 à la fin de 1936 pour 24.000, en janvier 1938, pour 32.000 et au 1er mars 1938 un kilog pour plus de 40.000 frs.

Il faut dire cela, parce que évidemment, lorsque l'on apprécie avec des chiffres la dette publique, cette dette paraît ~~himalayesque~~ effarante, et cependant le raisonnement d'ailleurs ne doit pas être mené jusqu'au bout, c'est une constatation - en poids d'or

la dette, à l'heure présente, n'est guère plus élevée que celle de 1914, mais ce n'est pas du tout une considération rassurante, parce qu'on peut tellement limer le franc que nous arriverons à un moment où toute la dette publique sera payée avec un louis.

Avec la nouvelle dévaluation du franc on est arrivé, en 1938, à peu près à équilibrer le poids d'or de la dette d'avant 1914 et le poids d'or de la dette d'aujourd'hui. Mais qu'est-ce qui en est résulté? La ruine évidente de ceux qui ont porté leur or à l'Etat avant 1914. Il y a une dette effrayante de l'Etat; on se demande comment l'Etat va-t-il payer tout cela; en "monnaie de singe". On dévalue. Tout cela n'est pas très drôle, parce que cela finira peut être par décourager.

Evidemment, il y a eu des quantités d'infortunés. Ce ne sont pas celles qui s'étalent, qui sont les plus tragiques. Des gens avaient imaginé qu'ils pourraient assurer la fin honorable de leur existence avec une rente de 5.000 francs et ils avaient emassé sou à sou ces 5.000 francs de rente. Seulement, cela ne vaut plus rien. Lorsque vous aviez trois livres de sucre pour 20 sous, c'était possible. Maintenant, vous en avez 200 grammes, et cela fait la vie difficile.

Ce que nous voulons indiquer, c'est la presque équivalence de la dette publique, à l'heure actuelle, appréciée en poids d'or. Si la masse d'or de 1914 avait été quelque part, maintenant nous pourrions payer les 500 milliards, que nous devons, avec les 50 milliards que nous avions en 1914. Seulement, il devrait en résulter ce fait que nous devrions être tranquilles, nous devrions avoir le bénéfice de cette dévaluation et de cette banqueroute. Pourquoi ne l'avons nous pas? A raison du taux des emprunts. En 1914 3 % maintenant plus de 6 et près de 7 %, quelquefois davantage.

Nous avons un état de choses presque analogue à celui de la veille du coup d'Etat de Brumaire. Nous avons rapporté le fameux mot de Talleyrand: "comment vous êtes-vous enrichi? Lui demande Napoléon - Sire, j'ai acheté de la rente à la veille du 18 Brumaire". C'était une flatterie, c'était aussi une vérité. Le 5 Vendémiaire de l'an VIII, le fonds consolidé 5 % valait 7 francs 10. Avec 7 frs. 10 d'or, on achetait 5 francs de rente. Aujourd'hui, comptez ce que cela vaut en or: c'est cela 7 francs. Nous avons apporté 5 pièces de 20 francs à l'Etat en 1914 et maintenant on ne peut plus en tirer une pièce de 10 francs; on le paierait avec une pièce de 10 francs sur laquelle il faudrait

rendre encore une quinzaine de francs en papier.

Evidemment, lorsque Bonaparte est arrivé, il a payé les rentiers en or. Ces gens, qui avaient payé leur titre 7 francs, se voient donner 5 francs d'or par Bonaparte. Ils ont cru que le ciel leur tombait sur la tête; ils ont été effrayés; ils se sont dit: "C'est la fin de tout!". On leur a expliqué que c'était une volonté du régénérateur. C'est le symbole d'ailleurs. Lorsque nous verrons circuler l'or de nouveau, nous serons guéris.

Notez tout de suite que beaucoup de ces spéculateurs risquaient. Ils ont acheté à la veille de Brumaire, mais ils ne savaient pas qu'ils étaient à la veille de Brumaire. Ces gens qui ont acheté de ces fonds en quantité, il y en a qui, au cours de la Restauration, et même de la Monarchie de Juillet, s'opposent à toutes les conversions, alors que leurs fonds valaient 100; 104 francs-or.

§. 4 - Le taux fiscal

Rapport de l'emprunt avec le revenu national

On dit qu'en France la charge de la dette représente 11 % du revenu national, tandis qu'en Angleterre, elle n'est que de 7 %.

Appréciée en or, la dette ne serait guère plus lourde qu'elle ne l'était en 1914; mais la question est celle du taux du service de la dette, qui est singulièrement accru et qui par là la rend plus lourde; et en second lieu, ce qui est important c'est le rapport entre la dette publique et ses charges, et d'autre part, le revenu public. Or, le revenu public a diminué.

Donc la dette, par là même, alors même qu'elle n'aurait pas changé, est devenue nécessairement plus lourde. C'est la question que les Anglais étudient sous le titre: le taux fiscal, le taux des charges publiques par rapport à l'ensemble du revenu.

Il y a plusieurs choses préoccupantes dans le poids de la dette, c'est surtout, à l'heure présente, un accroissement continu à un rythme, par exemple de 2 milliards par mois (1 milliard par semaine, a dit M. Léon Blum, le 9 avril 1938); que nous ayons le franc à 8 centimes du franc Bonaparte, on s'y adapte, ce qui est inquiétant, c'est la descente. A chaque fois les dirigeants responsables nous disent: "Nous

dévaluons, mais c'est bien la dernière fois!" c'est toujours la dernière fois, jusqu'à la prochaine. C'est là la préoccupation.

Le budget anglais, si nous le comparons, si nous l'apprécions en francs au cours de la livre, est 5 fois plus lourd qu'avant guerre, tandis que le budget français n'est que 3 fois plus lourd, au poids d'or, et cependant, en France, nous sommes écrasés, et en Angleterre on le supporte légèrement. C'est qu'il y a autre chose que les chiffres, que la technique financière, c'est la production, l'économie, l'ordre, la politique,

§. 4 - Poids du service annuel de la dette publique

Le Journal Officiel du 1er Janvier 1939 nous indique pour le service de la dette au cours de l'année:

I - Dette intérieure:

A - Dette perpétuelle.....	1.585.000.315
B - Dette amortissable	9.657.860.769
C - Dette à moyen et court terme.....	1.657.422.572
D - Compensations accordées aux petits rentiers et suppression, sous certaines conditions, du prélève- ment de 10 %.....	651.600.000
E - Dette flottante	491.549.458
F - Emissions destinées à finan- cer les dépenses figurant au compte des investisse- ments en capital.....	694.000.000

II - Dette extérieure..... 198.339.000

III - Dépenses communes..... 1.250.000

Total pour la Ière partie: 14.937.022.114

Pour 1938, la dépense avait été de 13.600.000

A ces 15 milliards pour la dette non viagère, il faut ajouter plus de 10 milliards pour la dette viagère (10.328.871.931).

Donc, c'est plus de 25 milliards que représente le service du passé.

"Une nation, disait M. Thiers dans son rapport du 30 Décembre 1831, n'a jamais atteint sans catastrophe ou sans d'horribles embarras le terme ou la moitié de son revenu est absorbée par le service de sa dette".

Ce terme chargé de menaces est atteint

Quel serait le remède? Ceci relève précisément de la politique financière; il faudrait pouvoir emprunter au-dessous de ce taux de 7 %, il faudrait pouvoir réduire et c'est là que nous aborderons la question de la conversion. Il faudrait éviter les emprunts extérieurs et leur charge. Si nous avons emprunté à l'Angleterre des livres à 80 francs, il s'agit maintenant de rembourser cet emprunt en livres, et nous payons des livres à 178 francs, c'est-à-dire avec une différence de 100 francs. C'est toujours la même livre que l'on paie, oui, seulement, il s'agit de se procurer des francs.

Le raisonnement consistant à apprécier en or les dépenses d'aujourd'hui ne résout pas la difficulté. Lorsqu'on dit à un père de famille: "Les souliers, 100 francs ou 150 francs, ce n'est pas plus cher qu'avant la guerre, si vous comptez en or", le père de famille est obligé de dire; "Je suis obligé de compter avec ce que j'ai" et les Etats aussi sont obligés de payer avec ce qu'ils ont.

Il y avait une institution désastreuse: c'était la Caisse des pensions; elle a été supprimée par un des décrets-lois. C'était un organisme, qui ne vivait que d'emprunts, c'était un organisme d'augmentation automatique de la dette.

Puis, il y a cette multiplication formidable du nombre des fonctionnaires...

L'ensemble des dépenses de la France est de 106 à 107 milliards. La dette publique est de 22 milliards, la dette viagère de 13 milliards environ; il y a 30 milliards pour le personnel des fonctionnaires, 13 milliards pour le matériel, 20 milliards pour les travaux, 6 milliards de subventions. On pourrait faire des économies là-dessus; l'Etat subventionne de tous les côtés, cela fait un total de 6 milliards..

§. 5 - Unité ou diversité de la dette publique

Est-ce qu'il doit y avoir un titre de dette publique, ou est-ce qu'il doit y en avoir plusieurs. Nous avons trouvé en matière fiscale le problème de l'unité ou de la multiplicité des impôts et nous avons dit qu'en somme il y avait là une question de mesure, que l'impôt unique ne produirait pas, qu'il serait injuste: "impôt unique, impôt inique", et que d'autre part, nous n'avons pas besoin des 200 impôts

dont nous sommes gratifiés et au milieu desquels nous ne pouvons pas nous reconnaître.

Unité ou
multiplicité
des emprunts.

C'est à peu près le même problème qui se pose, dans des termes voisins, en ce qui concerne les emprunts. Donc unité ou multiplicité des emprunts?

Il faut avoir plus d'un titre, plus d'une espèce d'emprunt, plus d'un aspect unique et uniforme de la dette. Cette multiplicité des emprunts s'impose d'abord d'après les besoins de l'Etat.

La multiplicité
des emprunts s'
impose d'après
les besoins de
l'Etat.

Examinons d'abord les besoins de la trésorerie, dont nous parlions plus haut. La créance de l'impôt n'est pas encore rentrée, l'Etat est créancier des impôts pour 1938, il ne les a pas touchés, puisque nous n'avons même pas reçu les avertissements. Cependant, il faut qu'il paie, il faut que la vie publique continue. Dans la doctrine, on a le droit de payer les impôts par douzièmes; c'est commode pour le contribuable qui touche chaque mois une certaine somme; c'est aussi commode pour l'Etat qui, chaque mois, a $1/12$ de ses ressources. Pratiquement, cela ne se fait pas.

Mais enfin, l'impôt n'est pas rentré. Il faut cependant dépenser. Alors, il faut escompter. On emprunte à la période des bases eaux du Trésor, on rembourse au moment des hautes eaux, et comme cette dette flotte d'après les besoins de la trésorerie, on l'appelle la dette flottante.

Au contraire, l'Etat a aussi des besoins permanents; il doit faire de grands travaux publics, desifications, il faut qu'il puisse emprunter à long terme. Donc, nous avons toujours au moins deux espèces de dettes: la dette à court terme, la dette à long terme.

d'après les res-
sources des
particuliers.

Cette double espèce de dette s'explique aussi d'après les ressources des particuliers. Quelles sont les ressources sur lesquelles peut compter l'Etat? Il y a d'abord les capitaux de placement, l'épargne. A l'épargne correspondent les placements à long terme, ou à moyen terme. Et il y a aussi les capitaux circulants: j'ai de l'argent, soit dans mon coffre, soit dans mon tiroir, soit à mon compte; mais j'aurai des paiements à faire au mois de Novembre. Qu'est-ce que je vais faire de mon argent en attendant. L'Etat précisément en a besoin; je le lui avance. Par conséquent, l'emprunt à court terme s'adresse aux capitaux circulants des activités économiques diverses.

lesdiverses
sortes d'em-
prunts

Il faut aussi divers types d'emprunts, afin de pouvoir satisfaire les goûts très divers des particuliers. Un épargnant aimera l'emprunt à long terme, une rente perpétuelle, il souscrit ou il achète. Un

autre aimera un emprunt à un taux élevé et à souscription plus chère. Un autre, au contraire, sera satisfait d'acheter un capital nominal de 100 francs moyennant une souscription de 90 francs et il se contentera de 3 % au lieu de demander 5. Un autre se dira: "renoncer à l'espoir de jamais rentrer dans mon argent, c'est désagréable, j'aime mieux qu'on me rende mon argent dans cinq ans, je vous prête à 5 ans, ou à 3 ans, ou à six mois, je veux revoir mes espèces".

Il faut que l'Etat, afin de faire jouer à plein son crédit, puisse satisfaire les goûts divers des épargnants, dont il nous faut toute une variété d'emprunts publics.

Nous avons eu cependant, au cours de l'histoire, plusieurs préoccupations d'unification: 1°- la préoccupation Cambon, avec le Grand Livre de la dette publique; il ne devait y avoir qu'un seul type de dette publique, le 5 %. 2°- la préoccupation Fould sous le Second Empire; 3°- la préoccupation Rouvier; Rouvier voulait réduire tous les types d'emprunts au 3 %.

Il y a donc diverses sortes d'emprunts, et nous allons en indiquer quelques espèces.

§. 6 - L'impôt fait appel à la contrainte, l'emprunt s'adresse à la confiance

Il faut considérer d'abord les emprunts d'après la volonté du prêteur. Ici, ce n'est pas du droit actuel, c'est de la théorie générale de l'emprunt.

l'emprunt
patriotique

Nous avons d'abord le système de l'emprunt patriotique, c'est quelque chose de cousin de l'impôt patriotique. Nous avons parlé de cet impôt patriotique sous la Révolution, qui d'ailleurs n'a eu aucune espèce de succès. Il consistait en une invitation à ceux qui avaient de l'argent d'en donner, sans espoir de remboursement, ni d'intérêt. C'était, en réalité, une espèce de souscription.

l'emprunt forcé

Plus sérieux est l'emprunt forcé. A plusieurs reprises, il s'est agi de l'emprunt forcé et même tout dernièrement, dans un discours au cercle républicain de l'Avenue de l'Opéra, M. Anatole de Monzie a fait une allusion sympathique à cette institution. L'emprunt forcé, c'est ce système qui consiste à taxer des épargnants et à les obliger à apporter de l'argent à l'Etat, moyennant promesse d'un remboursement hypothétique.

Y a-t-il eu des emprunts forcés? Oui, à plusieurs reprises: avant 1789, en 1789, en 1793 en l'an IV (10 octobre 1795) en l'an VI (28 Juin 1798). Qu'est-ce que c'est que ces emprunts forcés? ce sont des réquisitions d'argent. On a forcé des gens assez arbitrairement désignés à donner des sommes qu'on ne leur a jamais remboursées, pour lesquelles on ne leur a jamais versé le moindre intérêt. La plupart des emprunts forcés de l'histoire sont des confiscations.

l'emprunt for-
cé de 1815

Beaucoup plus remarquable est l'emprunt forcé du 16 août 1815, et ici nous retrouvons cette idée que les gouvernements conservateurs peuvent se permettre sans péril pour l'Etat, des mesures qui seraient considérées comme révolutionnaires et qui seraient révolutionnaires et dangereuses, faites par des gouvernements qui ne seraient pas conservateurs.

Le gouvernement de Louis XVIII procède à un emprunt forcé. Pourquoi? Les alliés nous traitèrent très mal en 1815, il fallait payer tribut, il fallait entretenir une armée d'occupation, c'était cher, et payer jour par jour, il fallait payer aux armées d'occupation 300.000 francs chaque soir. Il fallait les trouver. Au lendemain de 1870, les Allemands nous ont traités de la même façon; une armée d'occupation avec chaque jour 30 sous par homme et 50 sous par cheval, nous les avons donnés... nous avons oublié trop de choses.

Louis XVIII sur l'initiative du baron Louis, établit une contribution extraordinaire de 100 millions, revêtant la forme d'un emprunt forcé. Par ordonnance des 16-22 août 1815, il est fait appel au patriotisme des principaux négociants, propriétaires et capitalistes. C'est un impôt sur les riches. Voici comment la chose va se faire: l'ordonnance de Louis XVIII taxe chaque département: chacun d'eux devra fournir une certaine somme; 13.340.000 frs. pour la Seine, 5.350.000 pour la Seine Inférieure, 3.300.000 pour la Saône, 70.000 pour l'Aube, etc... l'administration désigne les gens riches du département, et les gens riches ainsi désignés doivent avancer la contribution du département, immédiatement. Les principaux font l'avance, puis il y a eu une commission, qui répartira entre les arrondissements à l'intérieur des départements, puis entre les contribuables aisés. La loi du 28 avril 1816 précise que la réquisition sera remboursée de la même manière que l'adette arriérée. C'est un emprunt, qui a très bien réussi. ON a eu les 100 millions au moment même où on en avait besoin. Mais c'est la seule fois: 1° que l'emprunt forcé a réussi, c'est-à-dire a donné à l'Etat l'argent qu'il

attendait, et 2° qu'il a été remboursé.

L'idée générale que l'on peut retenir est celle-ci: c'est que l'emprunt forcé ne réussit que si l'état politique, moral et financier permettait de réussir un emprunt volontaire.

Or, l'idée de l'emprunt forcé reste flottante dans l'air. Elle était à la base du projet tendant à réquisitionner toutes les valeurs étrangères appartenant à des particuliers pour les rembourser par des titres de l'Etat français. Or, un pays a intérêt à ce que ses ressortissants possèdent des valeurs étrangères.

Cependant, nous avons donné les principes qui serviront de guide dans des recherches de ce genre et nous allons essayer de le démontrer par le schéma d'une étude de l'Impôt général et progressif sur le revenu global.

1°- Cet impôt a été introduit en France en 1914. C'est la grande création de la réforme Caillaux, dont il a été parlé à plusieurs reprises.

2°- C'est un impôt personnel.

3°- Il porte sur le revenu net, avec déduction du montant des impôts cédulaires.

4°- C'est un impôt de superposition. Ce sont les mêmes revenus, déjà frappés au cédulaire qui sont frappés une seconde fois.

5°- C'est un impôt progressif à progression brutale.

6°- C'est un impôt sur les personnes physiques, les personnes morales (sociétés, Etablissements publics, personnes morales du droit public connues, académies, n'y sont pas assujetties.

7°- C'est un impôt sur une classe restreinte de la population (un million et demi) (assiette insuffisante, impôt sur les riches).

8°- C'est un impôt sur le groupe familial; femmes et enfants. Il peut y avoir de ce fait des injustices.

9°- C'est un impôt d'Etat. Les budgets locaux n'en profitent ni directement, ni indirectement.

10° En Angleterre, il y a un impôt sur le revenu un peu différent de l'impôt sur le revenu français. L'income-tax est de 5 shillings 6 pence par livre de revenu, soit 27 1/2 pour cent du revenu.

Les gros revenus, à partir de 2.000 livres sont frappés du surtax qui est progressif (tranche de 2000 livres à 8000 et au-dessus de 8.000 livres).

Nous sommes obligés de laisser de côté non seulement la réglementation particulière des divers impôts, mais encore bien des points de la doctrine générale et notamment des points très intéressants au point de vue juridique, comme l'étude d'ensemble de la dette d'impôt : établissement, liquidation, perception, contentieux, prescription, etc..

Le professeur fait observer que s'il a critiqué l'abandon des principes de la Révolution par la législation fiscale d'aujourd'hui, c'est parce que celle-ci lui semble menacer l'activité économique et l'existence même d'une élite. Or, le Professeur est persuadé que l'activité économique et l'élite sont des éléments de la prospérité du plus grand nombre.

§. 7 - Faut-il recourir aux banques ou placer directement l'emprunt dans le public.

Le métier des banquiers est en somme d'être des marchands d'argent. Ils reçoivent l'argent du public et le mettent à la disposition de ceux (Etats ou particuliers) qui en ont besoin. Comme il est naturel, ils le paient à meilleur marché qu'ils ne le vendent. Autrement ils ne feraient pas ce métier.

Il n'est pas bon pour l'Etat d'avoir les banques contre lui. Il a d'ailleurs des moyens de pression sur elles. (V. la thèse de Jacques Saumier, La collaboration des banques et du trésor, 1934). D'ailleurs les banquiers se voient forcés par l'Etat de jouer le rôle de collecteurs d'impôts à l'égard de leur clientèle (V. la thèse de Robert Parra, Le rôle fiscal du banquier, 1937).

En ce qui concerne les emprunts, il semble bien que l'Etat ne puisse se passer entièrement du concours des banques (établissements de crédit). Mais ce concours s'exerce à des degrés très divers : 1°- adjudication, 2°- souscription entière par les banques, 3°- appel direct de l'Etat au public.

a) La royauté constitutionnelle en France a pratiqué le système de l'adjudication publique avec enchères. Au jour dit, une séance publique d'adjudication est tenue, l'emprunt dans sa totalité sera donné au banquier qui l'achètera au plus fort prix (sauf à le replacer ensuite dans sa clientèle). Ainsi le 5 % émis par la Restauration au moment de la guerre d'Espagne fut adjugé à la maison de Rothschild à 89 fr.56. Cet emprunt atteignit 102 fr.75. La marge du bénéfice pour le banquier était donc considérable. L'emprunt de la guerre hellène fut également adjugé à la même maison.

b) Vente de la totalité de l'emprunt à une ou plusieurs banques.

Ce système ne se différencie du précédent que par l'absence de la formalité du concours public. Dans son essence, ce système est identique. Il a été pratiqué par la Restauration en 1817, la banque Baring de Londres et la Banque Hope d'Amsterdam prirent le 5 % à 57,50. Comme ce titre, ainsi qu'il vient d'être dit, ne tarda pas à dépasser le pair, les banquiers gagnèrent à ne pas placer trop tôt le titre dans la clientèle.

Ce procédé a été depuis très fréquemment mis en oeuvre. Rien n'est parfait en ce monde; ce système donne à l'emprunt l'apparence d'une spéculation. Il semble mettre le gouvernement dans la main des banquiers, ce qui, au point de vue politique, peut apparaître comme fâcheux. Et aussi, il donne au gouvernement l'apparence de favoriser la banque ou certaines banques.

Il est vrai que ce système a l'avantage de faire supporter aux banques les risques d'une opération délicate. Mais, à l'expérience, cet avantage s'est, au moins deux fois, évanoui. Le 10 novembre 1847, la maison Rothschild avait pris un emprunt de 250 millions. Mais la Révolution de février 1848 ayant empêché le classement de cet emprunt dans le public, la maison de Rothschild obtint du ministre des Finances Goudchaux, par décret du 24 juillet 1848, l'annulation de la souscription. Cette décision fut désastreuse pour l'Etat. A la veille de la guerre de 1914 un emprunt 3,50 % souscrit plus de quarante fois par les banquiers fut "ravalé" par l'Etat.

c) La souscription publique. Ici il ne faut pas voir les choses sous l'aspect d'une image du temps de la Révolution : des planches sur les barricades, puis des gens qui arrivent avec leurs espèces, les bons commissaires de la Convention, qui en citoyens conscients prennent l'argent... On souscrit chez les agents du trésor, chez les percepteurs, chez les receveurs, chez les trésoriers payeurs généraux, dans les études de notaires, même chez divers officiers ministériels, dans les banques, etc... La souscription publique marque le degré de confiance dont jouit un régime. Ici doivent prendre place deux observations dont la seconde précise d'ailleurs la portée de la première.

1°- Les banques n'aiment pas la souscription publique qui leur enlève une partie de leur importance dans l'Etat; sans parler des recettes. Jules-Isaac Mirès (ce financier du Second Empire dont la vie n'a pas besoin d'être romancée pour être aussi riche d'aventures que le roman le mieux construit) avait conseillé au ministre des finances Bineau de se passer désormais du concours onéreux des grands établissements financiers pour les emprunts d'Etat. Ce conseil fut écouté, mais Mirès devait en pâtir? Il fut l'objet de plaintes qui amenèrent sa condamnation, et quoi qu'il fût ultérieurement réhabilité, sa ruine définitive.

2°- Les gouvernements aiment paraître se passer du concours des banques. Le grand emprunt de la défense nationale de 1939 a été officiellement présenté comme placé directement dans le public. En réalité, il a été couvert par les établissements de crédit et ensuite

écoulé dans le public. En effet, cet emprunt a été émis un samedi: toutes banques fermées. Le dimanche, toutes banques fermées. Le lundi matin, la moitié des guichets fermés. Le gouvernement a voulu son triomphe et l'a eu. Le lundi à midi, on annonçait la clôture. En réalité les banques ont pris et ont mis douze jours à le digérer.

A l'emprunt dit de consolidation de M. Paul Reynaud, du mois de mai 1939, les intermédiaires, c'est-à-dire les banques, ont touché une commission de 15 fr. par titre de 980 francs de capital, ce qui représente 1 fr.60 %.

C'est dans le système de la souscription publique qu'intervient la pratique de l'irréductibilité des petites souscriptions. En effet, il arrive très fréquemment que les emprunts sont couverts plusieurs fois. L'Etat demande 5 milliards, on lui en apporte 25. Les souscriptions sont alors réduites proportionnellement, mais les petites souscriptions ne sont pas réduites. Cela encourage la masse des petits épargnants à souscrire des emprunts.

4ème système : la vente en bourse, mais ceci n'est possible que pour les faibles emprunts. L'Etat fabrique des titres et au lieu de ces souscriptions, il fait vendre ses titres en bourse par ses agents financiers, à la Bourse de Paris, dans les bourses de province, et même dans des bourses étrangères, puisque nous avons à l'étranger des agents du trésor; c'est leur rôle.

§. 8 - Dans les grands Etats à finances saines, les emprunts ne sont pas gagés.

Est-ce que les emprunts doivent être gagés ? En Angleterre, il y a eu le système des emprunts gagés jusqu'en 1715 : en même temps qu'on émettait un emprunt on votait une taxe qui devait être affectée au service de l'emprunt. Depuis 1715 les emprunts sont affectés sur l'ensemble du crédit de l'Etat. Le Système des gages : produits des tabacs, produits des allumettes, est un système de pays à finances avariées. Autrefois on aurait dit : C'est la turquification de la dette publique française.

Au lendemain de la guerre de 1870, Bismarck, par l'intermédiaire du banquier Roederer, nous fit la proposition suivante : "Ne me versez rien, mais permettez-moi d'exploiter, pendant un nombre d'années déterminé, le monopole des tabacs, cela ne vous coûtera rien, et

au contraire, je vous verserai de l'argent". Mais on voit quelle était la pensée de Bismarck. On n'a pas voulu et on a bien fait.

Les emprunts émis par M. Thiers pour la libération du territoire ont été souscrits plusieurs fois, notamment le second : 14 fois $1/2$ plus qu'il ne fallait. Ces souscriptions étaient assez curieuses par leur origine, parce que les Allemands ont souscrit une quantité de fois pour l'emprunt qui était destiné à leur payer les 5 milliards, ce qui prouve qu'ils avaient confiance en la France.

§. 9 - Les emprunts extérieurs en devises étrangères et leurs périls en période d'instabilité des changes.

Il y a des emprunts intérieurs et des emprunts à l'étranger. Les emprunts extérieurs ont des inconvénients : nous avons emprunté en dollars aux Etats-Unis, nous avons emprunté en florins en Hollande, nous avons emprunté en francs suisses, nous avons emprunté en livres et malheureusement le franc s'est dévalué. En 1936, nous avons emprunté 40 millions de livres sterling en Angleterre, ces 40 millions valaient alors 3 milliards de francs, mais lorsqu'il fallut les rembourser, au jour de l'échéance, il fallut 4.200 millions. Evidemment, ce sont des livres, seulement les ressources d'un pays ne s'accroissent pas en même temps que la dévaluation de la monnaie. En 1937, on renouvelle l'opération : 40 millions de livres représentaient 4 milliards $1/4$ de francs, mais le franc ayant de nouveau glissé, il fallut 6 milliards au mois de décembre 1937 pour les rembourser. Calculées en or, les sommes remboursées ont été égales à celles qui avaient été empruntées. Il n'en reste pas moins que la baisse de la monnaie rend le remboursement de ces emprunts singulièrement malaisé.

§. 10 - L'art de l'emprunt offre à l'Etat divers types différents d'après les modes possibles de remboursement.

Nous allons maintenant présenter quelques généralités sur les divers types d'emprunts classés d'après les modes possibles de remboursement. Nous trouvons à ce point de vue cinq types :

1^o - La rente perpétuelle. Nous avons indiqué que l'idée de rente perpétuelle est une invention du chancelier Duprat, qui a entendu par là éviter la condamnation de l'Eglise catholique contre le prêt à intérêt. Les canonistes, en effet, condamnaient l'usure, c'est-à-dire le prêt à intérêt. Un Etat catholique ne pouvait pas lui-même pratiquer ou encourager officiellement l'usure. Duprat dit : "Nous créons la rente perpétuelle, ce n'est pas l'usure, puisque nous ne devons jamais rendre, mais nous donnerons chaque année une petite somme en rémunération du service qui nous a été rendu. La rente perpétuelle, c'est cette rente pour laquelle l'Etat n'est jamais obligé, mais est toujours en droit de rembourser le capital. Les deux éléments sont essentiels : jamais le prêteur ne pourra réclamer son capital, mais à tout moment l'Etat pourra dire au prêteur : "Je vous rembourse votre capital et je ne vous dois plus rien".

Pourquoi y a-t-il des rentes perpétuelles ? Parce que à la différence des particuliers, l'Etat lui-même est perpétuel. On s'étonnait du temps de Sully de payer encore des dettes qui avaient été contractées du temps de Charles le Chauve. La République paie encore des dettes de l'ancienne Monarchie, de la Révolution, de l'Empire, de la Monarchie restaurée, du Second Empire. Par conséquent l'Etat est perpétuel, de sorte que si le particulier ne peut pas exiger le remboursement de son capital, il a, avec la perpétuité de l'Etat, une certaine garantie que toujours on paiera au moins les intérêts. Jusqu'ici c'a été vrai, mais il s'agit de voir quels intérêts. Avant 1914, avec 3 frs on achetait 6 paquets de tabac, maintenant, avec 3 francs est-ce qu'on en achète un ?

Voici un autre argument en faveur du caractère perpétuel de la rente : si on a une créance sur un particulier et qu'on veuille réaliser, qu'on ait besoin d'argent, il faut attendre que le particulier puisse vous rembourser. Au contraire, avec la dette perpétuelle, possibilité de négocier le titre, le titre circule. Vous vendez le titre de rente et ce sera à tous les successeurs de s'adresser à l'Etat pour faire payer les intérêts. Cela est surtout vrai depuis la création, par l'ordonnance du 29 avril 1831, du titre de rente au porteur.

3ème argument en faveur de la dette perpétuelle : c'est ce qu'on appelle l'amortissement de la dette par le temps. A mesure qu'ils vieillissent les emprunts deviennent plus légers ; ils s'améliorent en vieillissant, à raison de la diminution de la valeur de la monnaie ; on disait avant 1914 : en raison de la dépréciation

des métaux précieux, de la diminution du pouvoir d'achat de l'or, et maintenant par suite de la dévaluation, de la détérioration, du grignotage de la monnaie. Mais enfin, il est certain qu'aujourd'hui nous sommes là, tranquilles, vêtus, nourris, et nous avons 500 milliards de dettes. Mais imaginez vos prédécesseurs de 1824, si la France avait eu 500 milliards de dettes ! C'eût été la fin de tout ! Il faut tout simplement conserver les vieux emprunts, à la condition de ne pas trop les augmenter.

4ème argument en faveur de cette qualité de perpétuité : l'Etat peut choisir son moment pour convertir. Si c'était un particulier qui puisse choisir son moment pour se faire rembourser, il pourrait s'adresser à l'Etat à un moment où l'Etat serait fort embarrassé. Au contraire, si c'est l'Etat qui choisit le moment de faire son opération, il dit au particulier : "Je vous avais promis 5 %, voilà vos 100 francs ou je ne vous donne plus que 4 %".

Quel est le péril de la dette perpétuelle ? C'est l'accroissement indéfini de la dette. C'est ce phénomène sur lequel nous appelions l'attention : les dettes nouvelles viennent s'ajouter aux dettes anciennes, de sorte que le poids des dettes devient pratiquement intolérable et qu'il n'y a aucun moyen d'en sortir. C'est la banqueroute directe ou la banqueroute larvée par la dévaluation.

2°- L'emprunt viager. Le professeur emploie intentionnellement cette expression emprunt viager pour éviter une confusion avec la dette viagère. La dette viagère est la rémunération par l'Etat des services passés des fonctionnaires ou des militaires; mais elle ne correspond pas à un capital versé à l'Etat (Pour les pensions proprement dites, il y a bien un versement annuel, mais il est fait exclusivement en vue de la pension). L'emprunt viager est le système qui consiste pour l'Etat à recevoir un capital des particuliers et à le rembourser par une rémunération qui cesse avec la mort du prêteur. L'emprunt viager suppose donc un prêt fait à l'Etat et un mode de paiement finissant à la mort du prêteur. La Dette viagère ne suppose aucun prêt.

Le système de l'emprunt viager a tenu une certaine place en Angleterre, il a tenu aussi une certaine place en France; il ne garde plus en France, à l'heure actuelle, qu'une place de plus en plus légère et nous ne pouvons en trouver un exemple que dans le fonctionnement de la caisse des retraites pour la vieillesse. On peut donner à l'Etat une somme qu'il remboursera en payant à celui qui a versé la somme une certaine

annuité pendant toute la vie du souscripteur.

Dans l'Ancien Régime, la rente viagère était connue et même nous avons la rente viagère sous la forme de la tontine. C'était une invention de Tonti (Laurent). Plusieurs personnes du même âge fournissent chacune une certaine somme à l'Etat; l'Etat paie des intérêts, il y a 100 personnes, il paie 1/100 à chaque personne; une personne meurt, il paie la même somme aux 99 survivants, de sorte que le dernier survivant touchera les 100/100 du revenu sa vie durant; mais quand la 100ème personne sera morte, l'Etat ne devra plus rien. Louis XIV a recouru à la tontine en 1689 et à plusieurs reprises l'ancien Régime y a recouru.

3°- Le système des annuités terminables. C'est le système qui a été pratiqué en Angleterre en 1695. De quoi s'agit-il ? L'Etat reçoit un capital; il paie des intérêts pendant un nombre d'années déterminé, par exemple pendant 99 ans, mais au bout de 99 ans, il ne doit plus rien. C'est un moyen automatique d'extinction de la dette.

En France on peut trouver non point de grands emprunts à annuités terminables, mais certaines ententes avec l'Etat pour rembourser des avances faites par exemple à des compagnies de chemins de fer, l'annuité comprenant et les intérêts et le remboursement du capital.

4°- L'emprunt amortissable. L'avantage de l'emprunt amortissable, analogue d'ailleurs sur ce point aux annuités terminables, est de forcer l'Etat à diminuer la volume de sa dette. Comment l'amortissement a-t-il lieu ? On donne à l'avance une certaine durée à l'emprunt et il est décidé qu'à partir d'un certain moment, la 1ère, la 2ème, la 3ème, la 5ème année, l'emprunt sera remboursé pour des sommes en général croissantes, par voie de tirage au sort, entre les porteurs de titres. Il y a des emprunts amortissables. C'est ce que l'on appelle l'amortissement contractuel, celui qu'on est obligé de faire. On voit l'avantage de l'emprunt amortissable : le capitaliste a l'espoir de rentrer dans son argent.

Tout cela était très intéressant quand la monnaie était fixe et que l'on était remboursé avec la même monnaie que l'on avait prêtée. Maintenant, avec cette descente de la monnaie, l'amortissement perd beaucoup de son avantage.

5ème type : les bons amortissables en séries à des dates déterminées au moment de l'émission. Nous émettons aujourd'hui 2 milliards de bons, ils seront remboursables dans 5 ans, ou dans 3 ans, ou dans 4 ans.

6°- Comme l'Etat doit varier sans cesse ses combinaisons afin d'attirer l'épargne, sans une élévation constante du taux, il a imaginé en 1938 une sorte d'amortissement facultatif de la part du prêteur. Le porteur du nouveau titre peut en demander le remboursement tous les trois ans.

Il y a une opération que l'on appelle d'un nom qui paraît mystérieux, hermétique et qui, en réalité, couvre une opération très simple : c'est la consolidation.

Qu'est-ce que la consolidation ? C'est la transformation d'une dette à court ou à moyen terme en une dette à long terme. L'Etat doit rembourser immédiatement, ou dans six mois, il émet un emprunt à long terme et à cet emprunt à long terme les porteurs de bons à court terme peuvent souscrire. Si la consolidation est facultative pour le créancier de l'Etat, c'est une opération de crédit normal; si l'opération est forcée, c'est un emprunt forcé.

Au moment où a été créée la Caisse de gestion des bons de la Défense nationale, il y avait un mouvement en faveur d'une consolidation forcée des bons, c'est-à-dire il y avait des bons que l'on devait rembourser. L'Etat était gêné pour rembourser, alors il y avait une campagne en faveur de la consolidation forcée des bons. Il y a un exemple de consolidation facultative des bons du Trésor 4 1/2 % 1934.

Au mois de mai 1939, M. Paul Reynaud, ministre des finances, a fait un emprunt de consolidation extrêmement important. Le Trésor devait payer en une année 39 milliards. M. Paul Reynaud a émis un emprunt à 40 ans où l'on pouvait souscrire pour une partie en argent frais; pour l'autre partie avec des titres venant à échéance. D'après les renseignements publiés au moment où est fait ce cours, il y aurait eu 6 milliards en argent frais et 4 milliards payés en titres à court terme. Ainsi le service annuel de la dette n'était pas allégé, mais le Trésor était dégagé du souci d'échéances écrasantes.

Chapitre III

L'ETAT JURIDIQUE ET FINANCIER DES
EMPRUNTS PUBLICS EN FRANCE

§. I - Le bazar des rentes.

Nous avons dit quelle était la pensée de Cambon lorsqu'il a créé le Grand livre de la dette publique. Nous avons dit aussi quelle était la préoccupation de Rouvier : on voulait un seul type de rente sur l'Etat. Or nous avons un véritable bazar de rentes, bazar étant employé pour signifier magasin des objets les plus hétéroclites et les plus différents.

Voilà par exemple des titres amortissables et des titres qui ne sont pas amortissables; voilà des titres à garantie de change et des titres sans garantie de change. Qu'est-ce que cela veut dire ? Le titre à garantie de change, c'est une invention de M. Joseph Caillaux. Voici en quoi il consiste. Dans cette année 1925, la livre est à 80 frs, par conséquent, si j'ai 80 frs de rente, cela fera que j'aurai une livre. Mais celui qui met des capitaux à la disposition de l'Etat a cette préoccupation : "C'est très joli, vous me promettez 80 francs et cela fait une livre, mais dans dix ans ou dans cinq ans, la livre vaudra peut-être 180 francs; vous me paierez toujours 80 francs, mais cela ne vaudra plus une livre, c'est à peine si cela vaudra la moitié d'une livre".

On dit alors au porteur : On vous garantit contre les variations du change, c'est-à-dire on vous doit 80 francs, à 80 frs la livre; si la livre est à 100 francs on vous devra 100 francs; si la livre est à 180 francs, on vous paiera 180 francs".

Les emprunts à garantie de change sont des privilégiés, aussi jouissent-ils de taux considérables sur le marché de la bourse, puisque 80 francs il y a 14 ans valent maintenant 178 francs... C'est le contribuable qui paie les frais de cette échelle mobile des rentiers.

On comprendra l'intérêt que présente pour l'épargnant cette garantie de change si on considère par exemple que, au début de ce mois de juin 1939, le 4 % 1917 (sans garantie de change) est coté 70,90, tandis que le 4 % 1925 (avec garantie de change) est coté 126. Le 4,50 1937 (sans garantie) est coté 75,40, tandis que le 4,50 1937 (avec garantie, est coté 122,70.

Il y a aussi des emprunts émis en dollars aux Etats-Unis, en francs suisses; alors ceux-là il faut les payer avec des dollars des Etats-Unis; le dollar c'était 5 francs dans les temps préhistoriques, le dollar-or et maintenant le dollar décroché, le dollar Roosevelt est tout de même à 30 francs. De sorte que ceux qui ont acheté un gros paquet de dollars il y a 18 mois et l'ont mis dans leur tiroir, ont mieux fait que de le placer à revenu.

Nous avons des titres exempts de l'impôt général sur le revenu, et des titres qui sont frappés de cet impôt. L'exemption de l'impôt général est exceptionnelle.

Pour exciter l'appétit de la clientèle, le restaurateur doit avoir un menu varié. Pour exciter l'apport des capitaux, l'Etat doit offrir des titres divers. De là l'institution du Crédit National que nous ne pouvons que mentionner.

Nous avons du 3 %, nous avons toutes sortes de variétés qu'on va indiquer. C'est donc une grande multiplicité de titres que l'Etat a émis.

Comment allons-nous voir quelque clarté dans ce fourré ? Il y a d'abord la dette non inscrite et la dette inscrite.

La dette non inscrite comprend la dette flottante, la dette remboursable à terme ou par annuités, la dette résultant des dépôts et cautionnements, et enfin les dettes diverses de l'Etat; elles ne sont pas inscrites.

La dette flottante.

Dans cette dette non inscrite, il faut encore nous arrêter quelque temps sur la dette flottante. On dit flottant par opposition à fondé ou à consolidé ou à inscrit. La dette flottante est cette partie variable des engagements du Trésor qui doit faire face à ses besoins temporaires et dont la charge augmente ou diminue avec ces besoins.

Le trésor est apparu au cours de ces dernières années, et à raison des besoins de crédit de l'Etat

comme ayant une sorte de personnalité civile. On fait emprunter par le Trésor; on fait rendre par le Trésor; on fait des opérations du Trésor. C'est ainsi que le Trésor contracte de véritables emprunts sous l'aspect d'opérations de trésorerie.

Le Trésor emprunte à terme ou par annuités, par le moyen d'obligations ou de bons : obligations 4 1/2 % 1933, obligations 4 % 1934, obligations 5 % 1935, obligations 4 1/2 % 1932, obligations 3 1/2 1936, tranche A; obligations 4 % 1936 tranche B; puis nous avons les bons du Trésor qui sont 4 1/2 1933, 5 % 1933, 4 1/2 1934, 4 1/2 1935, etc....

Cela c'est la dette remboursable par annuité, et nous appellerons tout à l'heure l'attention sur certains de ces titres, mais ce n'est pas la dette flottante. La dette flottante correspond à ce que l'on appellerait dans une maison de commerce le fonds de roulement. Il faut de l'argent dans un commerce pour payer à toute réquisition des créanciers. Dans le Trésor, il faut à tout moment qu'il y ait une certaine somme dans les caisses publiques pour que le Trésor puisse faire face à ses obligations. "Partie variable des engagements du Trésor pour faire face à ses besoins temporaires et dont la charge augmente ou diminue avec ses besoins". Pourquoi ?

1°- Attendre la rentrée des impôts et nous avons indiqué que le 2 janvier on dépense et que cependant il n'était pas rentré un sou, puisque les caisses étaient fermées le 1er; cependant on dépense. Avec quoi ? Le Trésor a des ressources qui lui permettent d'attendre la rentrée des impôts.

Période des basses eaux : le début de l'année. Nous n'avons pas encore reçu nos feuilles d'impôts pour les cédulaires et l'impôt général et progressif ; donc, nous n'avons pas encore payé. La masse des agriculteurs paie après la récolte. Alors hautes eaux : ce sera vers Octobre, le trésor augmente. Au début de l'année, basses eaux, on y met de l'eau artificielle avec les emprunts, puis hautes eaux, alors, vite, on rembourse. C'est la théorie, c'était la vérité autrefois; maintenant on rembourse le moins possible ou bien on rembourse avec des emprunts.

2°- Faire face au déficit du budget. Il y a 5 milliards de déficit; il faut payer, ce qui a été dépensé doit être payé; le budget, les impôts de l'année précédente n'ont pas donné suffisamment: alors : dette flottante. Nous avons eu 300 millions de déconvenues pour le mois de mars, 150 millions pour le mois d'avril, sur la rentrée des impôts; on avait aménagé toutes les dépenses publiques; on avait dit : "Cette fois c'est sérieux

nous avons augmenté les taux, nous n'aurons pas besoin d'argent en mars et en avril". Puis déficit 300 millions, 150 millions, sans compter les 600 millions de janvier; cela fait tout de même un milliard qui nous manque : avec quoi ? La dette flottante.

Quels sont les abus possibles ? Nous l'avons indiqué, ce sont les opérations de trésorerie qui cachent de véritables emprunts qui seront dans la suite consolidés.

Quelles sont les ressources de la dette flottante, c'est-à-dire où le Trésor puise-t-il pour alimenter ces dépenses, en attendant la rentrée des impôts, pour faire face au déficit ?

1°- Caisse des dépôts et consignations. Grosse tentation. Il y a 100 milliards à la Caisse des Dépôts. Alors la caisse des dépôts prête au Trésor. La grosse tentation de l'Etat, c'est de mettre la main sur cet argent. La Caisse des dépôts a des titres de rentes, elle a des actions, elle a des obligations, elle a des immeubles, elle a tout un patrimoine, et elle fait des avances. Lorsqu'on apporte de l'argent à la Caisse d'Epargne où va cet argent ? L'Etat le prend pour faire face à ses besoins. C'est la même chose, lorsque vous avez un compte de chèques postaux, ce qui est devenu maintenant extrêmement courant - le chèque postal est assez cher pour le client, mais extrêmement commode; il est très cher pour l'Etat parce qu'il faut faire une quantité d'écritures et que d'ailleurs le service des chèques postaux donne de bons exemples à la banque, alors pourquoi l'Etat tient-il à avoir ce compte "Chèques postaux" ? parce qu'il a de l'argent, il le prend, il remboursera; s'il n'a pas de quoi le rembourser, il dira à la Banque de France : "Fabriquez-nous des billets !".

2°- Les bons du Trésor, qui sont très souvent placés dans les banques. C'est pour cela que la banque a tellement de rapports avec le Trésor. Les banquiers sont très considérés dans les milieux officiels. Dans les journaux on fulmine sur la banque, mais en attendant, on recherche les rapports avec elle. L'Etat a besoin d'un milliard, est-ce qu'il peut venir me le demander, à moi, ou à vous ? A qui peut-il le demander ? Mais à ceux qui en font le métier, c'est évident, à la Banque.

M. Ribot avait imaginé un procédé qui s'est montré fécond : c'est le bon du Trésor placé dans le public. Autrefois un bon du Trésor c'était un million, c'était 2 millions, 3 millions; maintenant il y a des bons du Trésor de petites sommes à 3 mois, à 6 mois. L'Etat a besoin à la période des basses eaux; il emprunte à

6 mois et il rendra à la rentrée des impôts.

3°- Les fonds libres des départements et des communes.

4°- Les avances de la banque, les avances des trésoriers payeurs généraux, etc... Bref, il y a toute une série de ressources pour l'Etat.

La dette remboursable par annuités, ce sont ces obligations et ces bons dont on a parlé.

La dette résultant des dépôts et des cautionnements. Il y a la caisse qui reçoit les dépôts et les cautionnements, mais c'est tout de même une dette de l'Etat.

Enfin, les dettes diverses, qui sont non inscrites. Ce sont les diverses dettes que l'Etat peut avoir : quand l'Etat commande des travaux publics, il est débiteur envers les entrepreneurs, il est débiteur des traitements des fonctionnaires, etc.. etc...

Dettes inscrites.

En second lieu, il y a la dette inscrite. Quelle est la dette inscrite ? La dette perpétuelle, la dette amortissable, la dette viagère. Où est opérée cette inscription ? Au Grand Livre de la dette publique. Le Grand Livre de la dette publique a été créé par la Convention nationale, le 24 mai 1793, sur la proposition de Cambon, qui voulait en faire le titre unique et fondamental de tous les créanciers de la dette publique. Sur le Grand Livre doivent être inscrits tous les titres et les créanciers reçoivent un extrait d'inscription, extrait d'une inscription au Grand Livre de la dette publique.

La créance au Grand Livre de la dette publique est portée non en capital, mais en valeur de revenu. Lorsque vous avez un titre de rente, il n'y a pas "Capital de 100 francs"; il y a 3 frs de rente, 10 francs de rente, 1.000 francs de rente, 3.000 francs de rente. Mais il n'y a aucune mention du capital. Ce sont les règles actuelles, nous sommes sous le régime de la Convention nationale en ce qui concerne le Grand Livre de la dette publique.

Cambon a donné à cette création du Grand Livre de la dette publique l'aspect d'une opération politique. "On fera, disait-il, disparaître de suite tous les parchemins et paperasses de l'ancien régime, toute la science des financiers pour connaître la dette publique consistera dans une addition du Grand Livre". Il faut que la dette contractée par le despotisme

ne puisse plus être distinguée de celle contractée par la Révolution". Il y a là une idée assez féconde sur la continuité de l'Etat. L'Etat ne pouvait plus dire : Je ne vous paie pas la dette de Louis XIV. Maintenant il n'y a plus qu'un débiteur, alors on ne sait pas si ce sont des dettes de Louis XIV ou si ce sont des dettes de Robespierre. Quel était l'objet ? Ramener les capitalistes à la Révolution, les attacher à l'état de choses nouveau. Cambon expliquait : "Cette opération faite, vous verrez le capitaliste se détacher du roi, parce qu'il a un roi comme débiteur et qu'il craint pour sa créance si le débiteur n'est pas rétabli. Il désirera la République devenue sa débitrice, parce qu'il craindra de perdre son capital en la perdant en perdant la République".

Comment se présente le Grand Livre de la dette publique ? Ce n'est pas un volume, c'est une bibliothèque de plusieurs milliers de volumes.

Comment était formulée la règle du Grand Livre sous la Révolution ? D'abord la dette publique, non viagère, sera enregistrée par ordre alphabétique au nom du créancier sur un grand livre en un ou plusieurs volumes, prévoyait déjà Cambon.

Mais en ce qui concerne les titres au porteur ? Ils sont inscrits au Grand Livre de la Dette publique. Chaque titre (il y avait des titres ridicules : deux francs, cinq francs,) chacun de ces titres est inscrit avec son individualisation au Grand Livre de la dette publique.

Où est le Grand Livre de la dette publique ? rue du Bac, à la place d'un magasin autrefois connu, qui était le Petit Saint Thomas, qui a disparu comme tant de grands magasins disparaissent, auquel on a joint l'hôtel contigu qui était celui de Cambacérès.

Il y a environ 50 millions de titres. On conçoit que dans ces conditions le Grand Livre de la dette publique comprenne de nombreux volumes et prenne plus facilement l'aspect d'une bibliothèque que d'un registre.

Qu'est-ce donc que nous avons écrit au Grand Livre ? La dette perpétuelle. Quels sont les types principaux de dette perpétuelle ? 3 %, 4 % 1917, 4 % 1918, 4 % 1925, 4 1/2 1932, tranches A et B, 4 1/2 % 1937.

Les titres amortissables : 3 % amortissable. La création de ce 3 % se rattache à une grande date de notre histoire économique et politique, il s'agit de la réalisation du plan Freycinet. Mac Mahon s'était aperçu que le public était singulièrement troublé par les événements du 16 mai 1877, après la période du Seize Mai arrive la période dite de la trêve des partis et Mac Mahon ayant devant lui un ministère Dufaure, s'adresse à

M. de Freycinet, au conseil des Ministres, et lui dit : "Il faut faire quelque chose pour faire oublier au pays les vaines querelles partisans". Freycinet sort un grand plan de travaux publics, ce que l'on appellerait aujourd'hui un plan de grands travaux. Il s'agissait de trouver l'argent, comme maintenant. On fait de grands travaux; avec ces grands travaux on augmentera la dette et en augmentant la dette on augmentera la difficulté des entreprises. Il s'agira d'aider les entreprises. On commence par les étouffer, puis on leur donne de l'oxygène. Léon Say, ministre des Finances, dit : "Pas de folie...." et Gambetta, qui était président de la commission des finances, dit : "On va émettre un 3 % mais amortissable, de façon à ce que cela ne pèse pas à l'infini sur les finances du pays".

Il y a aussi un 5 % 1920 amortissable.

Hypertrophie de la dette viagère.

La dette viagère qui est inscrite, c'est encore le paiement du passé. Elle comprend les pensions de guerre et les pensions civiles. Nous nous trouvons devant un phénomène extrêmement général de l'hypertrophie de la dette viagère, tous les Etats souffrent de cette maladie, mais la France d'une manière toute particulière.

En 1817, sous Louis XVIII, il y avait 7.000 pensionnés civils qui touchaient 2 millions par an, il y avait 132.000 militaires, qui touchaient 42 millions par an. Avant la guerre, en 1914, les pensions figuraient au budget pour 300 millions. Aujourd'hui, elles y figurent pour plus de 6 milliards : 6.319 millions. Voilà les chiffres; Pensions civiles : nous avons en 1936 : 369.113 pensionnés, qui touchent 3.430 millions, nous avons 359.437 pensionnés militaires qui touchent 2.889 millions.

D'où vient cette augmentation ? Evidemment de la guerre. Elle vient aussi de deux sources : l'augmentation du nombre des fonctionnaires, d'abord, puis l'abaissement de l'âge de la retraite. Lorsqu'on diminue de 5 ans l'âge du service actif, on inscrit aussitôt au Grand Livre de la dette publique 5 années de retraite, C'est automatique.

Voici quel est, pour 1939, d'après le budget, la charge de la dette viagère :

2ème partie - Dette viagère.

62 pensions diverses	8.456.200
63 pensions militaires	2.424.985.000
64 pensions civiles	2.680.900.000
65 suppléments à la dotation de l'ordre national de la Légion d'honneur pour les traitements viagers des membres de l'ordre et des médaillés militaires	168.592,791
66 contribution de l'Etat au paiement de pensions servies par diverses collectivités	9.550.000
67 majorations pour tous titulaires ayant élevé jusqu'à l'âge de seize ans un nombre d'enfants égal ou supérieur à trois	80.000.000
68 indemnités pour charges de famille	60.000.000
69 remboursement de retenues et subventions de l'Etat à la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse	5.715.000
70 allocations aux veuves sans pension	14.000.000
71 versements au fonds spécial prévu par l'article 3 de la loi du 21 mars 1938 sur le régime des retraites des ouvriers des établissements industriels de l'Etat - Compléments de pensions aux ouvriers et allocations aux ouvriers et veuves d'ouvriers de ces établissements	135.000.000
72 allocations temporaires aux petits retraités de l'Etat	3.513.000
73 indemnité temporaire de cherté de vie aux petits retraités de l'Etat	3.550.000
74 indemnités aux fonctionnaires civils et militaires, agents et ouvriers de l'Etat retraités	2.500.000
75 pensions d'invalidité	4.600.000.000
76 subvention à la caisse des retraites de l'Imprimerie nationale	8.900.000
77 pensions militaires et civiles d'Alsace et de Lorraine	2.240.000
78 pensions, rentes de vieillesse, d'invalidité ou d'accidents, Alsace et Lorraine	57.540.000

Services d'Alsace et de Lorraine

79 pensions du personnel des cultes du
Bas-Rhin du Haut-Rhin et de la
Moselle

3.428.000

Total pour la 2ème partie : 10.328.871.991

Régime des titres d'Etat

C'est de la législation financière bien intéressante, mais dans les détails de laquelle nous ne pouvons pas entrer. Disons l'essentiel.

L'Etat favorise ses titres par rapport aux titres émis par l'initiative privée, afin naturellement de faciliter son crédit et d'augmenter par conséquent ses possibilités d'emprunt. Voici quelques caractéristiques des titres d'Etat.

1^{re} - Insaisissabilité. C'est une exception à la règle : "Qui s'oblige oblige son patrimoine". Il n'est pas reçu d'opposition au Grand Livre de la dette publique sur ce qui est dû par l'Etat à un rentier. Ce privilège a été créé par les assemblées du Directoire, au lendemain de la banqueroute des 2/3. On fait banqueroute des 2/3 et on inscrit au Grand Livre de la Dette publique le tiers consolidé, c'est-à-dire 1/3 de ce que l'on devait. Afin de panser un peu les plaies des rentiers; on leur donnait une série de garanties en tête desquelles on mettait l'insaisissabilité : 8 novembre an VI : "Il ne sera plus à l'avenir reçu d'opposition sur le tiers consolidé de la dette publique inscrite ou à inscrire". Il ne s'agissait en réalité que du 5 %, mais le privilège de l'insaisissabilité a été considéré comme s'appliquant à tous les titres quelconques de la dette publique, et d'ailleurs plusieurs lois, au moment où les titres étaient émis, précisaient qu'ils profiteraient de ce privilège de la loi de l'an VI.

On voit la conséquence : ce titre ne peut pas être saisi: on échappe à la responsabilité avec ce titre de rente, et d'autre part l'Etat lui-même ne peut pas saisir. Vous devez 10.000 francs à votre percepteur et vous ne les lui payez pas. Vous arrivez, vous lui présentez 15.000 francs de coupons. Il vous dit : "Non, je vais garder 10.000 francs". Non, impossible, vous allez me payer les coupons". Mais il s'agit de prendre les espèces vite, vite, et de s'en aller, parce qu'une fois que les coupons sont payés les deniers

peuvent être saisis, mais l'Etat ne peut pas opposer la compensation.

2°.- Exemptions fiscales au profit des rentes sur l'Etat: les rentes sur l'Etat ne paient pas l'impôt cédulaire sur le revenu. Les rentes sur l'Etat ne paient pas la taxe de transmission, cette taxe sur la valeur boursière au cours de l'année précédente, et même le 4 % 1925 est non seulement dispensé de l'impôt cédulaire (de 24, plus 8 % Daladier) sur le revenu, mais encore de l'impôt général et progressif, c'est-à-dire qu'un individu qui aurait 200.000 francs de rente en 4 % 1925 ne paiera pas le cédulaire et ne paie pas l'impôt sur le revenu.

En outre, l'Etat favorise les opérations sur ses titres. Nous avons dit que les opérations sur les titres sont en réalité frappées de trois impôts: 1°- le timbre sur le titre, frappé à l'origine ou par abonnement; 2°- la taxe annuelle de transmission qui est payée sur le cours boursier de l'année précédente, et 3° lorsque vous vendez ce titre vous payez quand même un impôt sur cette transmission, c'est l'impôt sur les opérations de bourse. Cet impôt est pour les titres ordinaires de 1 franc pour 1.000 au comptant, à terme de 0,50 par 1.000 pour les reports 1 pour 1.000. Cela semble peu de chose, c'est en réalité une source de paralysie de la Bourse des valeurs. Vous voulez faire une opération? Qu'est-ce qui fait marcher la bourse? C'est la spéculation. La spéculation sur de grosses différences? Non, car les bénéfices de bourse portant sur des masses, avec de toutes petites différences. Vous achetez un million de Suez à l'ouverture de la Bourse, puis vous les revendez à la fin, cela fait deux impôts sur les opérations de Bourse et cela enlève tout intérêt à la spéculation.

Au contraire, pour les opérations sur les titres de rente à 0,0125 par conséquent une très grosse différence, et lorsqu'il s'agit du report, au lieu de 0,50 c'est 0,00625.

3°.- Les rentes sont des meubles, mais sont assimilées à des immeubles lorsqu'il y a intérêt à cette assimilation pour la rente. La loi de 1862 précise que chaque fois qu'une loi ou un contrat prescrit le rempli d'une somme en immeuble, ce rempli peut avoir lieu en rentes sur l'Etat; par conséquent, les rentes sur l'Etat sont assimilées à des immeubles.

4°.- Possibilité de payer en partie avec certains titres déterminés les droits de succession. La Caisse de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique, qui touche parmi ses ressources les droits de succession a décidé que les

droits de succession pourraient être payés en partie avec certains titres publics

Quels sont ces titres publics? les bons 3 1/2 % à 3 ans catégorie 2: 30 % du montant des droits et les obligations 4 % à 9 ans catégorie B: 20 % du montant des droits.

Vous voyez l'avantage de l'opération. On doit 100 francs au fisc à titre de droits de succession. Ces bons sont sur le marché à 95 francs. Lorsqu'on a des droits de succession de quelque importance à payer, on achète ces bons en bourse à 95 frs. et on gagne 5 %. Mais ce n'est possible que pour fraction des droits dus, le reste devant être payé en argent frais (30 % pour une catégorie et 20 % pour l'autre). On peut ainsi économiser de 5,10 % des droits de succession.

5ème caractéristique, 5ème privilège de la dette publique elle est imprescriptible dans son capital. Voilà un vieux titre on n'en a pas parlé depuis 40 ans, il était dans un mur, derrière une glace, comme les Louis d'or du chevalier de Nivelle; le capital n'est pas prescrit, il vaut toujours. Mais les arrérages sont prescrits par cinq ans. C'est d'ailleurs un inconvénient des titres d'Etat, c'est qu'ils ont un couponnement tout à fait insuffisant et qu'il faut constamment faire recouponner.

Chapitre IV

EXTINCTION OU REDUCTION DE LA DETTE PUBLIQUE

La dette publique est écrasante.

Pour en diminuer le poids, il y a toute une série de procédés dont chacun mériterait une étude approfondie qui n'est plus possible, à la fin de ce cours.

On peut:

- 1°.- attendre (théorie de l'amortissement par le temps)
- 2°.- rembourser (théorie de l'amortissement)
- 3°.- Réduire l'intérêt sans toucher au capital (théorie de la conversion)
- 4°.- faire banqueroute.

1°.- attendre. C'est la théorie d'amortissement par le temps dont nous avons parlé; les dettes deviennent moins lourdes pour l'Etat à mesure que le

temps coule, puisque les moyens de paiement se multiplient. Aujourd'hui nous subissons une dette de 500 milliards mais quand le budget est arrivé à 1 milliard, aux environs de 1828, on a cru que le gouvernement était atteint de folie. Après la guerre de 1870, M. de Goulard a dit devant l'assemblée nationale, lorsqu'il s'est agi de payer les 5 milliards à l'Allemagne: ce sont des chiffres astronomiques, j'ai le vertige devant eux! et maintenant nous disons: 5 milliards? Poussière! et dans quelques années on dira 500 milliards, poussière! on parlera de 300, 500, 1.000 milliards!

2°.- Amortissement. Ici nous pouvons nous reporter à ce qui a été dit au début de ce cours sur la Caisse d'amortissement. La Caisse d'amortissement amortit par le rachat en bourse, c'est-à-dire on ne rembourse pas, on ne fait pas venir un rentier en lui disant: "On va vous rendre votre capital!" parce que le rentier serait trop content. Le 3 % a été à 43 frs. il est à 75 frs. environ, si on fait venir le rentier pour lui dire: "On va vous rendre 100 francs", il serait enchanté. Alors la Caisse d'amortissement achète et détruit ce titre, donc diminue de 100 frs. la dette publique, avec maintenant une dépense de 75 frs.

Voilà les opérations qui ont été faites dans des proportions considérables au cours de ces dernières années. Seulement il faut remarquer qu'il n'y a d'amortissement qu'avec les excédents et que si on emprunte pour amortir on fait un jeu bizarre. Nous empruntons au rythme de 2 milliards par mois, puis nous amortissons. D'une façon très savante on dit: l'opération est avantageuse. Mais je ne peux arriver à comprendre quel intérêt il y a à amortir alors qu'on emprunte, parce que l'opération ne se fait pas sans frais; pour l'opération en bourse, il faut payer des agents, des commissions, des fonctionnaires, il faut payer le service de la Caisse d'amortissement.....

L'amortissement est une opération qui tend à surcharger la génération présente et à soulager les générations futures. La mesure dans laquelle il convient d'amortir dépend donc d'un compte délicat à faire entre les générations.

3°.- La conversion est une opération qui n'a pas pour objet de diminuer le capital dû par l'Etat, mais de diminuer la charge des intérêts. Comment et à quelles conditions la conversion est-elle légitime.

Elle est légitime à condition d'être précédée d'une offre de remboursement. On dit aux créanciers de l'Etat: "Vous m'avez prêté 100 francs et je me suis engagé à vous donner 6; 7 % (comme nous avons des ti-

tres de cette nature au moment de la conversion Germain-Martin en 1932); je vous rembourse vos 100 francs ou acceptez que je ne vous verse plus que 4,50 % S'ils acceptent, le titre est converti.

Est-ce que l'Etat est en droit de faire cette offre de remboursement? Oui, incontestablement. L'Etat peut toujours rembourser la dette perpétuelle. Si la question pouvait se poser en 1824, au moment où M. de Villèle a tenté sa première conversion, elle ne pouvait plus se poser à la 8ème conversion Germain-Martin, puisqu'on savait que l'Etat devait rembourser. Il y a autre chose: lorsque M. Germain Martin a fait cette opération, il la fit porter sur des titres qui étaient inconvertissables pendant un certain temps, donc on était prévenu qu'au bout d'un certain temps ils pouvaient être convertis. Par conséquent, il n'y a pas de difficulté au point de vue juridique. Seulement, ce qui n'est pas admissible, c'est la réduction autoritaire du coupon. Cela c'est la banqueroute. Malheureusement, cette réduction autoritaire du coupon a existé.

Donc, offre de remboursement. Et si les créanciers disent: "oui, remboursez", alors qu'est-ce qu'il faut pour que la conversion réussisse?

1°.- que le titre soit au-dessus du pair. Vous diriez maintenant aux porteurs du 3 %; "Je vais vous rendre 100 francs pour votre titre, ou je vais vous réduire à 2,50", le porteur de 3 % dirait; "remboursez tout de suite, puisque mon titre ne vaut en bourse que 74 frs." ce n'est que si le titre est au-dessus du pair que la conversion peut réussir. 2°.- Il faut aussi l'atmosphère de la conversion, un certain climat de confiance.

Il y aura toujours des gens qui réclameront le remboursement; si la conversion est faite dans des conditions opportunes, ce ne sera que dans des proportions très minimes. Par exemple l'opération de M. Germain-Martin a porté sur 85 milliards; c'est l'opération la plus formidable qui ait jamais été tentée. Il y avait eu autrefois 7 conversions, mais portant sur quelques milliards. M. Germain Martin, financier classique, a fait une conversion classique, il a dit aux porteurs: "On va vous rendre ces 85 milliards si vous les voulez, ou bien c'est 4,50 %". Les porteurs n'ont réclamé le remboursement que pour 4 milliards, mais comme il a émis un nouveau titre 4,50 % qui pouvait être souscrit en argent frais ou avec les anciens titres, il y a eu un apport de 3 milliards d'argent frais et par conséquent le remboursement a été insigni-

fiant.

Mais, tout de même, pour faire ce remboursement il faut ce que l'on appelle une masse de manoeuvre, c'est-à-dire des capitaux accumulés en quantité suffisante pour faire face sur l'heure à toutes les demandes de remboursement. Comment fera-t-on? Sous M. de Villèle, on a fait une grosse campagne contre le ministère parce qu'il s'était adressé à Rothschild, à des banquiers anglais, à des banquiers autrichiens, tandis que les banquiers français n'étaient pas dans l'opération.

Maintenant, comment l'Etat fait-il? Il a cette fameuse Caisse des dépôts et consignations, avec ses 100 milliards. C'est elle qui détient la masse de manoeuvre. Il y a autre chose d'ailleurs; nous avons dit que les titres pour être amortis doivent être au-dessus du pair: 102, 103, 104 pour 100 francs. La Caisse de dépôts et consignations disposant de sommes considérables peut agir sur les cours: pendant 15 jours le titre est à 98; la caisse achète un jour à 98,50, le lendemain à 99,50, le 15^{me} jour à 102. Le titre est au-dessus du pair et l'Etat convertit. Puis, quand le rentier a perdu une fraction de son revenu, la Caisse soutient la rente avec moins d'énergie de sorte que, passagèrement montée au-dessus du pair à la veille de la conversion, la rente tombe au-dessous du pair, dès que la conversion est opérée. Ainsi le rentier perd d'abord sur son revenu et ensuite sur son capital. Trop heureux que l'Etat ne fasse pas faillite (voir l'article publié par M. Joseph Barthélemy sur la Conversion dans la Revue politique et parlementaire 1932).

4°- La banqueroute.

Il peut paraître surprenant de mentionner la banqueroute parmi les moyens de réduire la dette publique. Ce n'est pas un moyen normal, ni admissible, mais c'est un moyen courant.

Depuis la loi des XII Tables, le contrat est la loi des parties. Qui a souscrit un engagement, consacrer toutes ses forces à y faire honneur. Les deux mains jointes, qui sont une partie du rite constatant l'accord des parties, passent dans le blason et y portent le nom de "foi". Est-ce que tout cela appartiendrait désormais à une époque périmée et irait rejoindre l'honneur parmi les vieux préjugés bourgeois désormais condamnés ?

Comptons. L'encre du Traité de Versailles n'était pas encore sèche que l'Allemagne prétendait se soustraire à ses obligations. Cette violation de la foi jurée souleva-t-elle la réprobation du monde? Non. L'Allema-

ne trouva des encouragements jusque parmi nos alliés, que dis-je? jusqu'en France. Le grand homme d'Etat qui prétendait à l'exécution de clairs engagements, fut ironiquement qualifié d'"avoué lorrain".

On a commencé par céder sur les dettes, dites politiques. La concession était dangereuse. Principis obsta, dit la vieille sagesse. La position conquise sur les dettes politiques ne devait d'ailleurs être qu'un point de départ pour une nouvelle victoire sur les dettes ordinaires.

Un exemple venu d'aussi haut ne pouvait manquer d'être suivi. Le 7 Octobre 1931, le Brésil suspend par décret le service de sa dette extérieure. Le 17 Février 1932, l'Uruguay veut bien consentir à payer le coupon, mais arrête l'amortissement. Au mois d'août 1931, le service de la dette extérieure chilienne est suspendue. La Colombie prend des mesures analogues. A leur tour, l'Autriche et la Grèce déclarent qu'elles ne paieront plus. J'en oublie.

A aucune époque de l'histoire, les banqueroutes d'Etat n'ont été aussi nombreuses. A aucune époque non plus, elles n'ont été accompagnées d'une pareille désinvolture. Toute une terminologie nouvelle a été forgée pour donner à l'opération un aspect sympathique. On ne fait plus faillite; on "promulgue le moratoire". Cela prend tout de suite la physionomie d'un acte légitime de la puissance publique. Ou bien, les "crédits sont gelés", simple accident dû à la rigueur de la saison financière. "On défend son change", premier devoir des gouvernements responsables. On maintient le "standard de vie minimum" de son peuple. On prétend assurer chez soi le progrès social. On offre de prouver que la "capacité de paiement" ne va pas au-delà de ce qu'on fait. On consume le tout par le chantage au bolchevisme.

Je n'invente rien. Je reste au-dessous de la vérité. Je ne cite pas de cas pour ne pas soulever de susceptibilité de la part des étudiants appartenant aux Etats défaillants. La chaire à ses exigences.

La liste des Etats banqueroutiers s'enrichit chaque jour.

Une voix claire ne s'élèvera-t-elle donc pas dans le monde pour rappeler les vieux mais toujours indispensables principes!

La faillite d'Etat se présente sous notre civilisation, avec les aspects les plus variés, mais aussi les plus perfides.

a) la suspension des paiements. C'est le procédé le plus simple, le plus brutal. On ferme les guichets on ne paie plus la Russie ne paie pas. L'Allemagne

ne paie pas pour l'Autriche. Le Brésil ne paie pas. En France, ce procédé primaire reste théorique; l'Etat pour payer ses fonctionnaires et ses rentiers procèdera à l'inflation, c'est-à-dire à la multiplication des billets de banque.

b) la réduction autoritaire du coupon.

Nous avons vu ce qu'est la conversion véritable: on offre au porteur une option: ou bien le remboursement ou bien une diminution du revenu. Mais quand cette option fait défaut, quand l'Etat procède unilatéralement par voie d'autorité à la réduction du revenu qu'il s'est engagé à verser, il fait banqueroute.

C'est ce qu'a fait la France en réduisant de 10% le montant du coupon (à l'intérieur du pays).

c) le prélèvement sur le capital est lui aussi une forme de la banqueroute.

d) le paiement en titres des dettes publiques en numéraire. L'Etat doit cent francs à un particulier, il ne lui donne pas cette somme en espèce, mais lui donne par exemple une rente de 3 francs au nominal de cent francs. Ce procédé équivaut à une banqueroute puisque le titre apprécié à 100 francs par l'Etat ne rapportera à son créancier qu'un capital de 70 ou 75 francs (cours en bourse). C'est par ce procédé que la Restauration avec Corvetto a liquidé l'arriéré (V. l'excellente thèse de M. Maurice Renaud, Le paiement en titres des dépenses publiques 1937).

e) la dépréciation de la monnaie. Le moyen le plus perfide de banqueroute est la dépréciation de la monnaie ou dévaluation. L'Etat doit cent francs Bonaparte, c'est lourd; il paiera en francs Poincaré. Il doit cent francs Poincaré, c'est lourd, il les paie en francs Auriol. La dette en francs Auriol devient trop lourde, il paie en francs Bonnet. La dette en francs Bonnet devient à son tour trop lourde, l'Etat paie en francs Daladier, c'est-à-dire en devises représentant toujours une parcelle plus infinitésimale d'or. C'est avec de pareils procédés que l'Etat en empruntant sans trêve, réussit à n'accroître que dans des proportions peu considérables le poids de sa dette en or.

Mais on voit que cette opération n'est possible que par le sacrifice constant de ceux qui ont eu confiance dans l'Etat et dans sa parole.

La dévaluation est une mesure désespérée à laquelle

on ne devrait recourir qu'en cas de détresse extrême de l'Etat.

Le Professeur regrette que des circonstances diverses ne lui aient pas permis d'aborder des matières capitales comme la Trésorerie ou la Comptabilité publique. Il en a dit assez non pour que les étudiants connaissent la science financière, mais pour qu'ils aient été préparés à l'apprendre.

F I N

Cours terminé d'imprimer le 9 Juin 1939.