

## RESSOURCES ET REVENUS DE L'ÉTAT.

La fortune active de l'État se divise, d'après Josat, en : *ressources ordinaires et ressources extraordinaires.*

Les *ressources ordinaires* se composent : d'immeubles, de meubles, de droits incorporels, de contributions, de taxes et de redevances de natures diverses, etc.

Les *ressources extraordinaires* consistent principalement dans les emprunts que l'État contracte pour faire face aux exigences du moment, plus ou moins subites ou créées par des événements imprévus.

Suivant l'ordre établi par Josat dans son ouvrage, je traiterai séparément des uns et des autres.

### RESSOURCES ORDINAIRES.

Les ressources ordinaires de l'État proviennent : des revenus du domaine national, des contributions publiques, des produits et revenus.

#### DOMAINE NATIONAL.

On entend par domaine national l'ensemble des biens qui, dans un État, sont communs à tous les citoyens, et comprend tout ce qui est en dehors de la propriété individuelle soit des particuliers, soit des associations ou établissements publics ou privés, et se divise en deux branches principales :

1° Le *domaine public* qui embrasse les routes, ponts, rivières et canaux et les autres parties du territoire consacrées à un usage public et commun.

2° Le *domaine de l'État proprement dit*, comprenant les biens-fonds qui sont la propriété de la Nation, ainsi que les droits incorporels inhérents à la propriété. Le domaine de l'État est donc un véritable domaine de propriété, avec tous ses effets, constitué au profit ou bénéfice de l'État, et comprend les immeubles, les objets mobiliers, les rentes, les droits, les actions, etc.

Formé d'éléments si divers, le *domaine public* est confié en France ainsi qu'au Mexique à la surveillance de divers Départements ministériels, suivant la nature de chacun de ces éléments ; au Ministère de la Guerre appartient la surveillance ainsi que la conservation du domaine militaire (terrains, remparts, fortifications des places fortes...); au Ministère de la Marine et des Colonies, celle du domaine maritime (côtes, ports, havres, etc.); au Ministère des Travaux Publics ou du Commerce, celle des voies de communications terrestres, fluviales, etc.

Il ressort de là que l'Administration des finances est étrangère à la gestion directe d'une portion du domaine public ; néanmoins, en France, elle concourt à la conservation de cette branche importante de la fortune publique, car, sous quelque dépendance que se trouve la gestion du domaine national, l'intervention qu'exerce l'Administration des domaines est indispensable, qu'il s'agisse d'aliéner des biens, de percevoir les produits ou de débattre des questions de propriété.

Le domaine de l'État proprement dit comprend, ainsi que je l'ai indiqué plus haut, les immeu-

bles, les meubles et un certain nombre de droits incorporels. Les immeubles de l'État, parmi lesquels les forêts doivent être comptées en première ligne, se partagent en deux classes :

1° Les immeubles affectés aux services publics ;

2° Les immeubles qui ne sont pas affectés à ces services.

En ce qui concerne les meubles de l'État, dont l'importance est considérable, ils peuvent se diviser en trois grandes catégories :

1° Objets d'art et de science des musées et des collections et le mobilier des Palais nationaux ;

2° Matières premières et fabriquées destinées à des services publics, armes, chevaux, effets d'habillement et de harnachement de l'Armée, matériel naval, munitions de toutes sortes, matières relatives au service des fabriques de poudre, du timbre, etc. ;

3° Matériel et mobilier des administrations et établissements publics.

Les droits incorporels sont : les droits de chasse dans les forêts nationales, le droit de pêche dans les fleuves navigables, le droit de bac, de péage dans les ports, droit de permis de fabriques et de prise d'eau dans les ports navigables, etc., etc.

### CONTRIBUTIONS PUBLIQUES.

Comme je l'ai déjà dit, l'Administration a pour but tout ce qui se rapporte de près ou de loin à la société, à la fortune, à la protection, à la force publique, ainsi qu'à la sûreté, à la morale et à la richesse nationales ; dans ces dernières années, le Gouvernement du Mexique a cherché, par tous les moyens à sa portée, l'amélioration et le développement de toutes les ressources nationales, et non seulement il pourvoit, comme le Gouvernement en France, à la sûreté du pays et administre la propriété de la Nation, mais il protège l'enseignement primaire et secondaire dans toutes ses branches, s'occupe du service télégraphique et postal, etc. De plus, avec les ressources de l'État, il aide et soutient, par de fortes subventions, les entreprises de chemins de fer, afin d'obtenir des voies de communication rapides et sûres sur son vaste territoire ; les chemins de fer déjà exploités de Veraacruz, Central, International et National, qui mettent le Mexique en relation avec les États-Unis du Nord et avec les principales villes et régions de l'intérieur, sont une preuve évidente que l'on a cherché l'avancement et le progrès de la République, donnant en quelque sorte au Gouvernement mexicain les attributions de tuteur universel dont parle Josat, charge que tout Pouvoir gouvernemental doit remplir. Mais ces fonctions, l'État ne peut les remplir gratuitement, et comme il ne possède aucune ressource qui lui soit propre, c'est à la Nation, c'est-à-dire à la collectivité des citoyens, qu'il est forcé de recourir. C'est ainsi que le Gouvernement retourne à la Nation le service qu'elle lui prête au moyen de l'impôt.

Il me faut étudier la définition et la classification des impôts et des conditions essentielles qu'ils doivent réunir, pour traiter ensuite des diverses contributions établies en France et au Mexique.

Jean-Baptiste Say définit ainsi l'impôt : « La partie du bien des particuliers que le Gouvernement consacre pour satisfaire les désirs et les besoins du corps social. » Vauban, dans son *projet de dîme royale*, disait, en voulant justifier la légitimité de l'impôt : « Aucun État ne peut subsister si les habitants ne l'aident. » De telle façon que ce soutien comprend tous les services de l'État auxquels tous les habitants d'un pays doivent contribuer. De cette nécessité, il résulte : 1° l'obligation naturelle, pour les habitants de toute condition, de contribuer en proportion de leurs revenus ou industries sans qu'aucun d'eux puisse raisonnablement se dispenser de cette obligation ; 2° que, pour autoriser ce droit, il suffit d'appartenir à la Nation ; 3° que tout privilège qui nuit à l'exécution de cette contribution est injuste et abusif et ne peut ni ne doit prévaloir devant le service public. D'où il résulte aussi que l'État est le créancier de tous les citoyens et que l'impôt, étant une dette commune, doit être général. L'application de ce principe se trouve soumise à certaines règles qu'Adam Smith a indiquées et qui sont devenues classiques :

1° Les habitants d'une nation doivent contribuer au maintien du Gouvernement dans la force de leur pouvoir, c'est-à-dire en proportion des revenus dont ils jouissent, protégés par l'État ;

2° L'impôt ou une partie de celui-ci que chaque individu est obligé de payer doit être justifié et non pas arbitraire.

3° Tout impôt doit être recouvré à l'époque et d'après le mode que l'on croit le plus convenable au contribuable.

4° Tout impôt doit être établi de manière à ce que l'on fasse sortir des mains du peuple la plus petite somme possible pour entrer au fisc public.

L'impôt ou, ce qui est la même chose, les *Contributions* que l'État recouvre des citoyens se divisent, d'après Josat, en impôts ou contributions directes et indirectes. On entend par impôt direct toute imposition sur les personnes et les propriétés, et par impôts indirects ceux qui, au lieu d'être établis directement et nominalemeut sur les personnes, tombent en général sur des objets de consommation ou sur d'autres branches et sont payés indirectement par le consommateur ou celui qui veut faire usage des services qui causent l'impôt. Tels sont, par exemple : 1° les impôts fixés à l'importation et exportation (droits de douane) sur la fabrication, vente, transport et entrée d'objets de consommation; 2° le prix de vente sur les tabacs; 3° les droits d'enregistrement, de greffe, de timbre, postaux et télégraphiques, etc., etc.

Esquirou de Parieu traite largement cette question et il dit que « si l'on jette un coup d'œil rapide sur le système d'impôts, on est frappé de l'immense variété des objets qu'il comprend. Les personnes, les propriétés, les divertissements, les consommations, soit que par leur nature elles proviennent de l'intérieur ou du dehors de l'État, les actes les plus divers de l'existence humaine, la vie entière des citoyens, en somme, paraissent avoir été enveloppés dans une toile ingénieusement tissée par les hommes du service des Finances ».

Cependant, quelque divers que soient les impôts, ils sont susceptibles de classification, et, au moyen de cette classification on peut les embrasser d'une manière complète et vérifier à la fois l'étude simultanée de leurs différences et de leurs affinités. Certaines dénominations qui paraissent servir de base aux classifications les plus usuelles en matière d'impôts donnent lieu, cependant, à bien des interprétations diverses.

Fréquemment on fait usage des dénominations d'impôts *directs et indirects*; mais d'après les auteurs qui les emploient il y a beaucoup de divergences qui se cachent sous cette distinction apparemment uniforme.

Pour les législateurs et administrateurs français, tout impôt qui retombe sur un contribuable désigné nominalemeut et dont on exige le paiement par périodes régulières est un impôt direct; et au contraire, on considère comme indirect celui qui retombe plutôt sur un fait que sur un individu et qui n'affecte celui qui en est l'objet (contribuable) que d'une manière pour ainsi dire intermédiaire et avec motif d'un fait sans suite ni périodicité régulière: telle, par exemple, une consommation, un achat, etc. M. de Kock s'oppose à une telle classification, en disant que certains impôts sur la consommation se convertissent en impôts directs si leur recouvrement a lieu par allocations.

M. Mac Culloch établit la classification fondée sur les dénominations précédentes, en termes tout à fait différents. D'après lui, l'impôt *direct* est celui qui s'applique immédiatement à la propriété ou au travail; et il est *indirect* lorsqu'il provient des sources mêmes de richesse, moyennant l'obligation imposée aux propriétaires et aux travailleurs, d'acheter la liberté d'employer certains objets ou de jouir de certains privilèges.

Aussi les licences, les contributions personnelles, les impôts sur les fenêtres, dont les contributions ou leurs analogues sont considérées en France comme directes, appartiennent, selon cet économiste anglais, à la catégorie des indirectes, et sont considérées par lui comme semblables à l'impôt sur les denrées.

On voit donc que cet écrivain fonde sa définition, non sur la nature du rapport qui existe entre l'impôt et le contribuable, mais sur le rapport plus ou moins direct entre le premier et l'origine des ressources qui sert pour effectuer son paiement.

Enfin, M. Rau et M. Stuart Mill définissent les impôts directs et indirects, en prenant une base différente de celle qui sert pour les classifications antérieures. Selon ces auteurs, les impôts directs sont ceux qui sont imposés aux personnes qui doivent les payer, et les indirects ceux qui deviennent effectifs sur une personne qui doit recouvrer sa valeur d'un tiers.

Cette définition, déduite plutôt de l'incidence que du taux de l'impôt, offre, d'après Esquirou de Parieu, l'inconvénient de comprendre les impôts sur la consommation parmi les contributions directes, lorsqu'ils doivent être payés par la personne qui consomme; et de même les droits de l'enregistrement public et encore celui du timbre, qui, d'après les définitions précédentes, ont un

caractère indirect, et ceux qui, à cause de la relation de leur perception et de la variabilité forcée de leur produit, sont considérés comme des impôts indirects.

Cette dernière objection ne peut être adressée à M. Rau, qui, d'après la pratique des économistes allemands, rattache les droits d'enregistrement et du timbre, sous le nom de *Gebühren* (droits), à la classe rentière des *Steuern* (contributions éventuelles), dénomination sous laquelle on désigne en Allemagne la majeure partie des impôts établis en France.

La raison de ce que les droits de l'enregistrement et du timbre ont une origine dans un service faisant partie de l'État semble être le motif de la distinction établie par l'école allemande, qui réunit sous le nom commun de *Auflagen* (impôts ou impositions) les *Gebühren* (droits) et les *Steuern* (contributions éventuelles).

La classification des impôts par rapport aux objets auxquels ils s'appliquent semble plus naturelle et plus complète que celle de triple sens des auteurs modernes que nous venons de citer: elle offre surtout l'avantage d'être en rapport avec la division d'impôts *directs* ou *indirects* de la tradition et du système français.

Cette dernière classification serait basée sur l'établissement de cinq catégories fondamentales d'impôts, comprenant:

- 1° Les impôts sur les personnes ou capitations;
- 2° Les impôts sur les richesses ou sur la possession de capitaux ou revenus;
- 3° Les impôts sur les divertissements;
- 4° Les impôts sur les consommations;
- 5° Les impôts sur les actes.

Cette classification, comme toutes celles qui ont un caractère vraiment naturel, présente cette particularité de permettre le passage d'une catégorie à une autre moyennant des rapports souvent imperceptibles, qui forment pour ainsi dire d'autres catégories d'impôts mixtes.

De cette façon, les impôts sur les personnes se rapprochent de ceux qui retombent sur les biens, selon la graduation des capitations qui a été adoptée dans plusieurs pays, conformément à la situation de fortune.

L'impôt sur prêts en espèces est personnel lorsqu'il retombe sur la possession ou jouissance de certains moyens de travail.

Les impôts sur les divertissements ne diffèrent de ceux qui retombent sur les biens que parce que, chez ces derniers, on grève la possession utilitaire des choses, tandis que, dans ceux-là, on n'a en vue que la possession dispendieuse des mêmes choses.

Les uns, par exemple, tombent dans quelques pays sur les animaux de trait dans l'agriculture, et les autres ne grèvent que les animaux de luxe; ceux-là grèvent le propriétaire de la maison louée en raison du produit que l'on retire du loyer, et ceux-ci grèvent le locataire à cause des dépenses que son loyer lui impose et du capital que ces dépenses entraînent.

L'impôt des *patentes* est une imposition sur les utilités commerciales; mais celles-ci ne peuvent être appréciées que d'une manière si imparfaite que l'impôt semble appliqué également à la profession, et qu'à la rigueur sous tel aspect ou pourrait bien le considérer ou comme une sorte de capitation établie conformément à la qualité des personnes, ou aussi, quoique avec moins de raison, comme comprise dans une autre classe d'impôts sur les actes ou opérations.

L'impôt sur les mutations nécessaires, telles que celles causées par décès, est bien semblable à celui qui porte sur les biens; car, en France, il a été remplacé par un véritable supplément à l'impôt de succession sur la propriété de biens de mainmorte.

Celui du timbre porte sur les actes pour le certificat légal duquel on exige le papier timbré ou les timbres; et cependant il serait difficile de le considérer comme une espèce d'impôt à la consommation d'un papier privilégié d'une certaine classe si, comme en France, on n'était obligé d'employer ce papier.

Les observations précédentes ainsi que les objections contraires à la classification indiquée doivent être considérées comme une démonstration du rapport qui existe ordinairement entre les faits naturels.

« Un autre avantage de la classification que nous avons acceptée, dit Esquirou, consiste à conserver l'harmonie avec beaucoup d'autres, principalement avec celle adoptée par les économistes français, comme conséquence de la division des impôts en *directs et indirects*. Les trois

premières catégories de notre classification correspondent aux impôts directs qui demandent pour leur réception des modèles nominaux; et les deux autres appartiennent aux indirects, dont la perception ne peut être vérifiée suivant les modèles personnels. A ce point de vue, une telle qualification n'est que le complément et le développement de la division pratique des impôts français en *directs et indirects*.

En revenant au point de départ de cette double ramification primitive, cette classification rappelle aussi celle d'un certain savant allemand qui a établi la division en impôts sur la possession (*Besitz*) et impôts sur les actions, ce qui vient aboutir à la division française de *directs et indirects*. — M. Hoffman a compris les capitations dans sa première catégorie d'impôts, parce qu'il les considère comme impôts sur la possession de certaines conditions personnelles, et il a placé dans la même catégorie l'impôt sur les divertissements, parce que celles-ci supposent généralement la possession d'un objet quelconque, quoique sous un titre différent de l'objet sur lequel porte l'impôt sur le revenu.

Cet économiste assimile aussi les impôts sur les consommations avec celui qui porte sur les actes, puisqu'il lui paraît évident que les consommations ne sont que des actes de plus ou de moins d'importance par rapport à l'impôt.

En réalité, M. Hoffman a raison; il n'y a que deux classes d'impôts : ceux qui portent sur les conditions d'un caractère permanent, comme l'existence, la possession, la jouissance plus ou moins prolongée d'un objet, et ceux qui ne touchent qu'à des conditions d'un caractère accidentel, comme les consommations, les mutations de domaines et tous les actes éventuels.

La classification française d'impôts coïncide presque avec la même exactitude, quoique d'une manière différente, avec celle adoptée par M. Rau dans son livre de la *Science des Finances publiques*, dont se rapproche tant M. de Sismondi dans son ouvrage intitulé *Nouveaux principes d'Economie politique* (t. II, p. 172).

M. Rau divise les impôts en *estimatifs* qui, en général, portent sur les biens (*Schatzungen*), et en impôts sur les dépenses (*Aufwandsteuern*). Les premiers sont compris dans les deux premières catégories de cette classification, et les seconds dans les trois autres.

Un écrivain allemand, après avoir étudié, dans un ouvrage spécial, l'administration des finances de la France, et avoir publié un livre intéressant sur *les impositions et les dettes* en général, a adopté pour la classification des impôts un certain point de vue curieux et peut-être nouveau. Dans son système, il divise les impôts, pour ainsi dire, en *primatifs ou fondamentaux* (*ursteuern*) et en *dérivés*. D'après cet écrivain, M. Hock, il y a trois impôts *primatifs*, celui que l'on paye pour la protection de la personne, celui que l'on paye pour la protection des biens et celui que l'on paye à titre d'indemnité pour certains services publics. Telles sont les trois classes d'impôts fondamentaux, correspondant jusqu'à un certain point aux première, deuxième et troisième catégories françaises.

Les *dérivés*, d'après M. Hock, sont les impôts sur les consommations, si l'on suppose qu'ils ne sont qu'une dérivation de l'impôt personnel. On impose des conditions à la vie dans le but de la soutenir d'une manière plus convenable. Il y a des États, dit le même écrivain, où les impôts sur les consommations coexistent avec l'impôt personnel; mais cette condition entraîne un double grèvement, et, d'après une telle analyse, tant soit peu subtile, les impôts sur les jouissances de la classe aisée, tels que les loyers élevés, le service domestique, les chevaux et les voitures de luxe et l'alimentation de mets exquis, sont justifiés par les mêmes principes que les impôts sur les richesses.

Ce point de vue dans le système d'impositions est ingénieux, car il met en évidence l'enchaînement logique des différents impôts et leur création, mais il ne peut pas servir de base à une classification rigoureusement pratique, parce qu'elle établirait une division des différents impôts sur les consommations, d'accord avec leurs conditions de luxe plus ou moins grand; or, ils ne correspondent pas non plus à une coordination historique correcte, car une grande partie des impôts, quoique compris dans l'ordre des *primatifs*, sont d'une création récente comme celle des services auxquels s'appliquent leurs produits.

L'écrivain déjà mentionné a aussi proposé, comme classification pratique des impôts, une autre division, d'après laquelle il distingue, dans les douanes, les impôts sur les consommations mixtes de ceux qui portent sur les plaisirs, sur les rentes et sur les acquisitions; les compensations de services divers, les capitations et les impôts généraux sur le capital et ses produits.

\* Sans méconnaître la gravité d'une certaine critique dirigée par M. Hock contre notre classifi-

cation, ajoute encore Esquirol de Parieu, il ne nous est pas possible d'adhérer à la sienne, qui, d'une part, nous semble bien imparfaitement coordonnée avec sa théorie des trois impôts primitifs, et parce qu'en outre il sépare, sans raison suffisante, les impôts généraux sur le revenu de ceux qui portent sur différentes branches de la richesse, et qu'il assimile, sous la dénomination de *Verbrauchsteuern*, l'impôt sur la possession du luxe à celui qui porte sur les consommations éventuelles.

Avant de terminer le sujet de la classification des impôts, il est bon de remarquer que si la cause principale de leur création est l'augmentation des revenus publics, il y en a néanmoins beaucoup qui ne doivent leur origine qu'à cette considération.

Certaines perceptions fiscales ont été établies pour la création de quelques industries ou dans le but de restreindre ou de régler un certain ordre de plaisirs. Les impôts sur l'eau-de-vie et sur les chiens par exemple ont été quelquefois soutenus en vertu de ces considérations; mais il est incontestable que la raison de l'intérêt fiscal se trouve toujours au premier rang parmi les causes de l'établissement de ces impôts.

Il y a des impôts ordinaires et permanents et des impôts extraordinaires et temporaires.

Quelques-uns ont trait à l'intérêt national et d'autres aux besoins locaux ou municipaux, comme les octrois.

Cependant, ces dernières divisions d'impôts ont bien moins d'importance au point de vue scientifique que celles qui résultent de l'essence même de l'impôt et de la manière dont celle-ci touche aux biens du contribuable.

En résumé, on divise aussi les impôts en impôts de quotité et de répartition, mais en réalité ces distinctions n'expriment que des procédés particuliers à leur application. Le système de « répartition » tend à établir la limite de la somme de l'impôt qui correspond à telle localité, de même que « l'abonnement » a pour objet d'établir la limite de la part de chaque contribuable. La « répartition » et « l'abonnement » ont en même temps le mérite et l'inconvénient de tout ce qui tend à la « fixité » en matière de contributions, et quoique M. Royer-Collard ait qualifié l'abonnement de système *mesquin et inefficace*, il a laissé toutefois des racines profondes dans les mœurs.

Courcelle de Seneuil, dans son *Traité théorique et pratique d'Economie politique*, dit, en s'occupant d'une définition et d'une classification économiques des impôts : « Quelque grande que soit la part que l'on donne à la liberté individuelle dans le système distributif des richesses, l'autorité conserve toujours un vaste empire, puisque c'est elle qui garantit la sûreté des personnes, des propriétés, et l'exécution des contrats de même que l'application des règles générales sur les successions et les testaments : et par conséquent il existe un pouvoir politique investi d'attributions plus ou moins étendues et dirigé par un corps de fonctionnaires plus ou moins nombreux. Ces fonctionnaires ont des besoins comme les autres citoyens, et leurs services, consacrés à d'autres citoyens et non pas à l'industrie, doivent être rétribués avec une partie des produits de l'industrie, et comme cette part ne peut être obtenue par l'échange, puisque les services qu'elle rétribue ne sont ou ne doivent être appropriés à aucune personne déterminée, il est absolument nécessaire d'avoir recours, pour les rétribuer, à une déduction de la totalité des produits du travail industriel : cette déduction, c'est l'impôt. »

Dans l'antiquité la plus reculée, les services du gouvernement étaient rétribués d'une autre manière, avec le revenu d'une partie ou de la totalité du territoire, qui constituait un domaine public. Ce fut ainsi dans l'Inde, en Égypte, en Perse jusqu'au règne de Darius, époque à laquelle fut introduit l'impôt. La plupart des peuples qui détruisirent l'Empire Romain revinrent au domaine territorial; ce fut ainsi principalement en France; mais l'impôt reparut de nouveau, et la partie des impôts qui comprend l'ensemble des revenus publics augmenta de siècle en siècle, tandis que la partie provenant du domaine territorial a subsisté, mais en diminuant de plus en plus.

L'impôt n'est pas toujours destiné aux besoins des agents de l'autorité; il est quelquefois consacré directement à la production des richesses, comme, par exemple, à la construction des ponts, routes, chemins de fer, fabrications d'armes, construction de monuments grandioses, d'édifices nécessaires au service public, à la protection de l'industrie, des arts, etc. Mais ces diverses applications du produit de l'impôt sont plus ou moins facultatives, tandis que celle destinée aux besoins des fonctionnaires publics est indispensable.

L'impôt est une partie des revenus généraux du pays proposée par l'autorité pour le Gouver-