

et la société qui proclame l'une ne peut supprimer l'autre sans commettre une injustice, sans commettre aussi une imprudence, car elle encourage l'imprévoyance, la paresse et le vice. L'histoire de l'assistance, en Angleterre, servirait au besoin à le démontrer. C'est en 1601 qu'un statut d'Élisabeth imposa aux paroisses (c'est-à-dire aux communes) l'obligation d'assister leurs indigents au moyen de la « taxe des pauvres ». Au début, les secours furent assez largement accordés; les indigents les recevaient à domicile et l'on n'exigeait d'eux, en échange, qu'un travail peu pénible. Mais on s'aperçut bientôt que le nombre des pauvres ne cessait d'augmenter. On essaya, mais en vain, de remédier à cette situation. En 1834, elle s'était aggravée à ce point que la taxe des pauvres absorbait le sixième du revenu net foncier et qu'il y avait, en Angleterre, un assisté sur dix habitants! Depuis longtemps les mineurs de Newcastle chantaient ce refrain : « Au diable le souci, au diable le chagrin, la paroisse n'est-elle pas chargée de tous nos besoins? » On se décida enfin à substituer au secours à domicile l'internement dans le *workhouse*, maison de travail où l'indigent est astreint à une tâche inutile autant que fastidieuse : semblable à l'écureuil en cage il fait, sans fin, tourner une roue. On réduisit ainsi le nombre des assistés, et la taxe des pauvres rentra dans les limites convenables. Mais, en même temps, on rendit la pauvreté infâme, on substitua à l'assistance une pénalité dégradante et cruelle. Tant il est vrai qu'une législation ne viole pas impunément les principes!

En France, nous avons évité ces excès. On a bien organisé l'assistance en service public : les bureaux de bienfaisance ont un caractère officiel, ne pouvant être créés sans autorisation et fonctionnant sous la surveillance de l'administration, mais on a laissé une grande indépendance aux volontés locales. L'État et les communes imposent bien aussi aux citoyens certaines taxes pour entretenir les établissements hospitaliers et grossir les budgets des bureaux de bienfaisance, mais on fait surtout appel à la charité volontaire des particuliers. Ce système peut être critiqué dans ses détails, on peut même prévoir qu'il devra, un jour, céder la place à l'initiative privée devenue assez active pour suffire à tout. Mais, actuellement, il rend des services et ne présente pas d'inconvénients graves parce qu'il respecte le principe fondamental : il n'admet au profit de l'indigent aucun droit à être secouru, il laisse au secours accordé son caractère de libéralité.

Lire dans les *Extraits* :

Rossi : Insuffisance de la charité comme remède à l'excès de la population (p. 272).



VINGT-SEPTIÈME LEÇON

CINQUIÈME PARTIE

APPLICATION DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE A LA LÉGISLATION FINANCIÈRE

L'État. — Son rôle. — Ses dépenses.

L'État. — On appelle Nation, dans le langage ordinaire, une réunion d'hommes habitant le même territoire et obéissant aux mêmes lois. Mais une nation n'est pas une simple juxtaposition d'individus qu'aucun lien n'unirait; c'est une collectivité, un groupe humain. Doué de la perpétuité qui manque à chacun de nous, ce groupe subsiste pendant que les hommes passent et se remplacent les uns les autres. Il a donc une existence et des destinées propres, un passé et un avenir en même temps qu'un présent. Il forme, en un mot, une véritable entité distincte, capable de droits et d'obligations, chargée de certaines fonctions et investie des pouvoirs publics nécessaires à l'accomplissement de sa mission. D'une façon générale, muni des pouvoirs exécutif et législatif, il commande aux individus, l'intérêt de chacun devant plier devant celui de la collectivité.

De là naît la notion de *l'État*. L'État n'est autre chose, en effet, que la nation même, envisagée comme entité juridique. Des droits, obligations, fonctions et pouvoirs de la nation, on dit que ce sont les droits, les obligations, les fonctions et les pouvoirs de l'État. Tandis que l'on dira, par exemple, que la Nation française est une nation intelligente et guerrière, on dira que l'État français possède tels droits en vertu d'un traité, qu'il est débiteur de tant de milliards empruntés par lui autrefois, qu'il s'oppose à la libre importation des produits étrangers, etc. Les mots Nation et État servent ainsi à désigner deux manières d'être, ou, si l'on veut, deux aspects du groupe ¹.

1. Ce que nous disons de l'État, il faut le dire aussi des départements et des communes. Groupes secondaires dans le groupe principal, ils forment

Enfin le gouvernement : Président de la République, Ministres et Chambres, représente l'État. Il est composé d'hommes qui, momentanément aux affaires, exercent au nom de l'État les pouvoirs publics.

Les fonctions de l'État. — Essentiellement, l'État a le droit de légiférer et d'assurer, au besoin par la contrainte, l'exécution des lois qu'il a édictées. Mais les fonctions à l'occasion desquelles il use de ces pouvoirs changent avec le temps.

Au début, lorsque la société n'est encore qu'une agglomération de quelques familles fortement constituées, les fonctions de l'État se réduisent à peu de chose. Il veille à la sécurité extérieure, assure l'ordre à l'intérieur, préside aux partages périodiques des terres, etc. La direction de l'activité individuelle, au contraire, lui échappe entièrement : les individus appartiennent à la famille, et celle-ci est jalouse de ses droits¹.

Mais, plus tard, lorsque le régime patriarcal a pris fin et que l'omnipotence de la famille ne s'interpose plus entre l'État et les individus, l'action de l'État devient envahissante. Sous des formes diverses selon les cas : autorité des prêtres, autorité du roi, autorité des seigneurs, ou même autorité des communes, l'État intervient et réglemente. Il restreint le droit de propriété, surveille le travail de chacun, accorde des monopoles, prohibe telle fabrication. En un mot, s'il reconnaît aux citoyens le droit de produire la richesse et de l'approprier, c'est seulement dans les limites d'une étroite réglementation. En réalité, il dirige tout et assume la plus grande part des responsabilités de la vie sociale.

Il vient enfin une époque où ce régime de tutelle cède la place à un régime libéral reposant essentiellement sur la liberté de la propriété individuelle et sur la liberté du travail. C'est désormais aux individus, maîtres de leur initiative et responsables de leurs actes, qu'est confié le soin d'assurer le progrès.

Cette évolution n'a rien d'arbitraire : elle est inévitable pour un peuple qui progresse, et, en même temps que l'histoire affirme la tendance, la science en donne l'explication. A mesure que les rapports sociaux se multiplient et se compliquent, l'État devient moins apte à tout diriger. Il faut qu'une force plus puissante, celle de l'initiative privée, se substitue à la sienne. L'action de l'initiative privée, en effet, quand les individus sont arrivés à un degré suffisant de perfectionnement, est à divers égards supérieure à celle de l'État. Très souple et très variée, puisqu'elle émane d'individus nombreux et différant par la tournure de l'esprit, elle est aussi active et atten-

aussi des entités ayant des fonctions et des pouvoirs. Ils sont assimilables à l'État, dont ils ne diffèrent que par la moindre importance de leurs attributions.

1. Voy. *suprà*, p. 107.

tionnée parce que les conséquences d'une erreur, d'une faute, retombent immédiatement sur celui qui l'a commise. L'action de l'État, au contraire, exercée par l'intermédiaire de ses agents, de son administration, est fatalement lourde et uniforme ; elle risque en outre d'être molle et maladroite, les responsabilités étant vagues, souvent même illusoire. L'action des individus, il est vrai, est moins puissante, car les ressources d'un particulier ne peuvent être comparées à celles dont le gouvernement dispose. Encore faut-il observer que les particuliers peuvent s'unir, et nous avons montré de quoi sont capables les associations libres de toute sorte : sociétés commerciales, associations de bienfaisance, etc.

Ce n'est pas à dire cependant que, lorsqu'un peuple en est là, l'État doive disparaître. Il subsiste au contraire, élément indispensable de l'organisation sociale, et conserve d'importantes fonctions. L'initiative privée, en effet, quels que soient ses mérites, ne saurait suffire à tout. Certains besoins collectifs ne peuvent être satisfaits qu'au moyen d'une concentration d'efforts que l'État seul peut réaliser ; et, d'autre part, les particuliers, obéissant surtout aux suggestions de l'intérêt personnel, sont nécessairement bornés dans leurs vues. Certains intérêts collectifs leur échappent, ou les laissent indifférents, ou même se trouvent en contradiction avec les intérêts de quelques-uns d'entre eux. L'État doit alors intervenir et user de son double droit de légiférer et de contraindre.

C'est ainsi que l'État est naturellement chargé de veiller à la sécurité extérieure, de pourvoir au service de la dette publique, de maintenir l'ordre à l'intérieur, d'assurer l'exécution des contrats, de réprimer les fraudes, de protéger les incapables (femmes, mineurs, aliénés, infirmes), de réglementer en vue de l'avenir le régime des eaux, la chasse, la pêche, de veiller à la conservation des forêts, d'imposer certaines mesures d'hygiène, etc. On comprend aussi qu'on lui confie la construction et l'entretien des routes, canaux, ports et phares, la direction du système des monnaies, le soin d'assurer l'enseignement, etc.

Mais, en dehors de ces cas et de quelques autres semblables, il devrait laisser toute latitude aux particuliers. Le domaine économique leur appartient, car c'est là que l'initiative privée se montre vraiment supérieure. A eux revient le soin de produire la richesse, de la faire circuler, de se la partager et de la consommer librement. L'État, s'il veut diriger les uns, encourager et protéger les autres, ne peut qu'entraver l'activité de tous. Il s'expose en outre à commettre des injustices, toute faveur accordée à quelques-uns retombant sur les autres. Nous avons eu à plusieurs reprises l'occasion de le démontrer.

Tel serait le départ rationnel des fonctions sociales entre l'État et les individus. Cet idéal n'est encore entièrement réalisé chez aucun peuple. Si, à peu près partout, le régime libéral est aujourd'hui

d'hui reconnu par les gouvernements comme étant le meilleur, ce régime n'est pas encore pratiqué sans réserves. Les particuliers, qui aiment la liberté, fuient volontiers la responsabilité qui en est le corollaire. Dans leurs embarras ils font appel à l'État, le pressent de leur venir en aide, de jouer le rôle d'une providence. Les gouvernants, de leur côté, peu faits encore à l'esprit de l'organisation nouvelle, cèdent souvent à ces sollicitations, ou même, manquant de confiance dans l'initiative privée, imposent leur intervention et multiplient les réglementations protectrices. Nous avons rencontré, dans les chapitres qui précèdent, des exemples nombreux de ces interventions de l'État : limitation du taux de l'intérêt, monopole d'émission des billets de banque au profit d'un établissement, protection de certaines industries contre la concurrence étrangère, organisation de l'assistance en service public etc. Quelques-unes peuvent être approuvées, nous l'avons dit, à titre provisoire, pour une période de transition pendant laquelle l'individu achèvera de se perfectionner¹. Les autres doivent être condamnées sans hésitation. Restes de l'ancienne organisation, toutes sont en désaccord avec les principes du régime actuel; il faut s'efforcer de les faire disparaître en habituant les particuliers à ne compter que sur eux-mêmes. C'est à leur habileté et à leur énergie qu'ils doivent demander le succès; c'est par l'association libre qu'ils doivent réaliser les combinaisons exigées par l'importance de leurs entreprises ou propres à atténuer les risques de l'existence. Le progrès social est directement intéressé au triomphe de ces tendances : tout pas fait dans la voie inverse serait un recul.

Les dépenses et les ressources de l'État. — L'État, pour remplir ses fonctions, est obligé de faire de grandes dépenses. Ces dépenses augmentent même à mesure qu'une société se développe, car si, d'un côté, le champ d'action de l'État tend à se restreindre, de l'autre les fonctions qu'il conserve vont croissant en importance. Il faut actuellement des ressources bien plus considérables qu'autrefois pour payer l'intérêt des dettes publiques, pour préparer la défense du pays, pour exécuter les travaux publics indispensables, etc. Aussi les dépenses de l'État n'ont-elles jamais été aussi élevées qu'aujourd'hui.

Il y pourvoit, en temps normal, au moyen des revenus du *domaine public* et à l'aide de l'*impôt*. Dans certains cas, en outre, il a recours à l'*emprunt*. Enfin dans le but d'équilibrer les recettes et les dépenses, un état de prévision des unes et des autres, appelé *budget*, est dressé à l'avance pour chaque année.

Une description du domaine public ne serait pas ici à sa place.

¹ Voy. notamment p. 237 et 305.

Les revenus de ce domaine ne fournissent du reste à l'État qu'une faible partie des fonds dont il a besoin pour ses dépenses annuelles. Quant à l'emprunt, nous en avons déjà traité. Nous nous bornerons donc à étudier successivement, dans deux chapitres distincts : l'impôt et le budget.

CHAPITRE PREMIER.

L'impôt.

Programme officiel : 1. Impôt. — Différentes espèces d'impôts. — L'impôt proportionnel et l'impôt progressif.

L'impôt. — On a proposé nombre de définitions de l'impôt. Il serait selon les uns le prix des services rendus par l'État, selon les autres une *prime d'assurance* payée par le contribuable à l'État considéré comme un assureur; quelques-uns l'ont aussi considéré comme représentant l'ensemble des *frais généraux d'exploitation du capital national*. Aucune de ces définitions n'est satisfaisante. L'État n'a pas à vendre ses services; il n'est pas non plus un assureur car, s'il cherche à mettre les particuliers à l'abri de certains dommages, il ne les indemnise pas lorsque, malgré ses efforts, ils les ont subis; enfin si les dépenses qu'il fait aident au développement de l'industrie, elles favorisent aussi l'expansion de la vie sociale à tous les points de vue. D'ailleurs, en preposant ces définitions, on oublie que l'impôt ne sert pas seulement à solder les dépenses des services publics, mais aussi à payer l'intérêt des dettes nationales et à les amortir.

Nous dirons donc simplement que l'impôt est « la quote-part que chaque particulier doit supporter dans les dépenses communes dont l'État est chargé », dépenses qui comprennent : 1° l'entretien des services publics, 2° l'intérêt et l'amortissement des dettes nationales.

De la distribution de l'impôt. — **Impôt proportionnel et impôt progressif.** — Tous les citoyens profitant de l'existence de l'État et des services qu'il rend à la société, l'impôt doit frapper tout le monde. Ce principe est particulièrement équitable dans les pays démocratiques où chacun, investi du droit de vote, peut in-