

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-

fluer sur la marche des affaires publiques. Mais il s'agit de savoir comment sera fixée la quote-part de chacun.

L'équité absolue voudrait que chacun supportât une part de l'impôt exactement proportionnelle à l'avantage qu'il tire personnellement des dépenses de l'État et à la responsabilité qu'il a dans ces dépenses. Mais on sent aisément qu'il est impossible d'arriver directement à ce qu'il en soit ainsi. Dans quelques cas seulement, l'État peut établir une taxe spéciale destinée à couvrir les dépenses d'une administration déterminée. Il en est ainsi en France pour les postes. Chacun alors paye proportionnellement aux services qui lui sont rendus. Mais ce système ne pourrait être généralisé : il introduirait dans les finances du pays une inextricable complication et la plus grande incertitude, en outre il serait, pour une partie des dépenses publiques, absolument impraticable. Comment déterminer, par exemple, les responsabilités de chacun dans les dettes contractées il y a trente ou quarante ans ?

Il faut donc renoncer à atteindre la perfection et s'efforcer seulement d'en approcher autant que possible. Le meilleur moyen, croyons-nous, est de taxer les contribuables proportionnellement à leurs revenus. En partant de ce principe, on s'efforcera de faire en sorte que, celui qui a 1.000 francs de revenu payant par exemple 100 francs d'impôts, celui qui en a 2.000 paye 200 francs, que celui qui en a 10.000 paye 1.000 francs, et ainsi de suite. C'est l'*impôt proportionnel*, presque partout appliqué. Il est évident, en effet, que les particuliers profitent d'autant plus des services de l'État qu'étant plus riches ils ont plus d'intérêts à sauvegarder et mènent une vie plus large, et l'on peut admettre qu'à ces points de vue les différences se proportionnent à peu près aux revenus.

Ce principe n'est pourtant pas admis sans conteste : il rencontre deux catégories d'adversaires.

Les uns admettent bien que l'impôt doit être proportionnel, mais estiment qu'il doit l'être au capital et non au revenu. Dans cette doctrine, les détenteurs de capitaux devraient seuls être taxés, et ils le seraient proportionnellement à la quantité de capitaux que chacun d'eux possède. Cette opinion se comprend très bien de la part de ceux qui définissent l'impôt : « L'ensemble des frais généraux d'exploitation du capital national. » Mais nous avons montré combien une pareille définition est insuffisante. Il n'y a aucune raison pour exempter de l'impôt des individus qui, médecins, avocats, artistes, fonctionnaires, commerçants, peuvent ne posséder que peu ou point de capitaux et réaliser cependant chaque année des gains considérables en exerçant leur profession. On ne voit pas non plus pourquoi les ouvriers, rémunérés par un salaire, munis d'ailleurs du droit de vote, ne prendraient aucune part aux dépenses de l'État. En réalité, cette théorie viole le principe d'après

lequel la charge de l'impôt doit être répartie entre tous. Il faut donc l'écartier.

Les autres adversaires de l'impôt proportionnel sur le revenu se placent à un point de vue tout différent. Ils reconnaissent que chacun doit payer l'impôt à raison des revenus qu'il perçoit, mais ils ne veulent pas que la répartition se fasse proportionnellement à ces revenus. Au principe de l'impôt proportionnel, ils opposent celui de l'*impôt progressif*. L'équité, disent-ils, veut que l'on s'attache, non à proportionner la charge aux facultés de chacun, mais à égaliser pour tous le sacrifice à faire. Or, à coup sûr, il est plus lourd de payer 100 francs sur un revenu de 1.000 francs que de payer 1.000 francs sur un revenu de 10.000 francs. Ils proposent donc de prélever sur le revenu du contribuable un tant pour cent d'autant plus élevé que ce revenu est plus considérable. Si, par exemple, celui qui a 1.000 francs de revenu paye 50 francs, c'est-à-dire 5 pour 100, celui qui en a 10.000 payera 1.000 francs, c'est-à-dire 10 pour 100, celui qui en a 100.000 payera 15.000 francs, c'est-à-dire 15 pour 100, etc.

Ce système, encore préconisé aujourd'hui dans certains milieux, a séduit jadis de grands penseurs comme Montesquieu et J.-B. Say. Il prête pourtant aux critiques les plus graves. Il est injuste, car il ne proportionne pas la charge au bénéfice obtenu et rejette sur les uns des dépenses qui doivent profiter aux autres : inconvénient particulièrement grave dans un pays de suffrage universel, où les dépenses publiques sont votées par des députés nommés par tous les citoyens. Il est dangereux, car, absorbant une forte portion des gros revenus, il tend à décourager l'esprit d'entreprise et le goût de l'épargne. Enfin il est arbitraire, car on ne peut déterminer rationnellement la progression susceptible d'égaliser les charges imposées à chacun. Pourquoi celui qui a un revenu double payerait-il le triple par exemple, plutôt que le quadruple ou le quintuple ? Il est impossible de le savoir.

En réalité, on ne pourrait justifier le système de l'impôt progressif qu'en démontrant que le profit tiré par chacun des dépenses de l'État augmente avec le revenu plus que proportionnellement ; que celui qui a 10.000 francs de revenu, par exemple, profite de ces dépenses, non pas dix fois, mais quinze ou vingt fois plus que celui qui n'a que 1.000 francs de revenu. Or, il s'en faut de beaucoup qu'il en soit ainsi. Il n'en coûte guère plus à l'État pour protéger les riches que pour protéger les pauvres, les gros revenus que les petits. Celui qui a 10.000 francs de revenu ne se sert pas dix fois plus des routes entretenues par l'État que celui qui n'en a que 1.000, etc. Enfin, de nos jours, certains services publics, comme l'assistance, les caisses d'épargne et d'assurance, l'instruction publique au moins en partie, etc., sont organisés surtout, quelques-uns même exclusivement, dans l'intérêt des classes les moins riches.

L'assiette de l'impôt. — Pourquoi il est impossible de s'en tenir à un impôt unique. — L'impôt proportionnel aux revenus étant reconnu le meilleur, on pourrait croire qu'il suffit pour l'appliquer d'établir un *impôt unique* portant sur l'ensemble des revenus du contribuable. Si, par exemple, on estime que les dépenses de l'État représentent 10 pour 100 de l'ensemble des revenus des habitants du pays, pourquoi ne pas décréter que chacun payera 10 pour 100 de son revenu ? On l'a proposé en effet, et il est certain que, s'il était praticable, ce procédé offrirait de grands avantages. Les frais de perception seraient réduits au minimum, car il est moins dispendieux de percevoir un seul impôt qu'un grand nombre. Chacun pourrait aisément se rendre compte de ce qu'il doit payer. Enfin, tout arbitraire serait exclu, puisque, pour tous, la taxe résulterait d'un tant pour cent identique. Malheureusement, des raisons décisives obligent à écarter ce système.

Il est très difficile de déterminer l'importance des revenus de chaque individu. Deux moyens seulement permettraient d'y arriver. Ou bien on procéderait par voie d'inquisition, les agents du fisc étant chargés de vérifier la fortune de chacun et d'estimer les revenus. Mais un pareil procédé, irritant et prêtant d'ailleurs à mille erreurs, paraîtrait intolérable. Ou bien on s'en remettrait à la déclaration des contribuables, mais il serait alors presque impossible d'empêcher des fraudes nombreuses grâce auxquelles les moins honnêtes rejetteraient sur les autres une forte partie de la charge qui devrait leur incomber. Ces fraudes seraient d'autant plus à redouter qu'un impôt unique serait nécessairement fort élevé. En France, par exemple, où les dépenses de l'État, des départements et des communes dépassent, au total, 4 milliards, alors que l'ensemble des revenus varie entre 30 et 35, c'est à 13 pour 100 au moins qu'il faudrait fixer le taux de l'impôt. Combien de gens trouveraient une pareille taxation excessive et chercheraient à s'y soustraire ! En fait, il est vrai, de quelque façon que l'on procède, c'est bien là ce que l'impôt prélève chaque année sur le revenu de chacun, mais, disséminée en des taxes nombreuses et variées, la charge, dont on se rend moins clairement compte, est plus aisément acceptée : centralisée en un seul impôt, elle irriterait le contribuable et provoquerait des résistances.

Un système d'impôt unique rencontre du reste un autre obstacle dans un phénomène d'ordre spécial que l'on appelle *l'incidence de l'impôt*.

INCIDENCE DE L'IMPÔT. — L'individu, quand il a payé un impôt, cherche en général à en rejeter la charge sur d'autres. Obligé d'acquiescer certaines taxes, le producteur, par exemple, cherche à élever d'autant le prix de ses marchandises, c'est-à-dire à s'indemniser aux frais du consommateur, le capitaliste essaye d'obtenir un inté-

rêt plus élevé, etc. Ils n'y arrivent pas toujours, car l'augmentation du prix des marchandises peut rendre la demande plus rare, ou bien la hausse de l'intérêt éloigne les emprunteurs. Mais souvent ils réussissent au moins dans une certaine mesure, et l'on dit alors qu'il y a *répercussion* ou *incidence* de l'impôt.

L'incidence de l'impôt est un fait très fréquent et avec lequel l'État doit toujours compter lorsqu'il organise un système de taxation. Dans certains cas, il peut la prévoir et nous verrons en effet, qu'il existe actuellement des impôts que l'État réclame à certains individus alors qu'en réalité il entend qu'ils soient supportés par d'autres¹. Mais très souvent aussi il est impossible de déterminer exactement les répercussions probables, car il dépend de mille circonstances que ces répercussions soient ou non possibles. Nous le prouvons il y a un instant par des exemples.

Dans ces conditions, un système d'impôt unique aboutirait fatalement à de grandes inégalités, c'est-à-dire à de graves injustices. Chacun payerait bien à l'État un même tant pour cent sur ses revenus, mais les uns trouveraient le moyen de s'indemniser tandis que les autres ne le pourraient pas. Si, par exemple, certains entrepreneurs arrivaient à augmenter le prix de leurs produits du montant de l'impôt qu'ils auraient payé, il n'est nullement certain que les autres entrepreneurs pourraient faire de même, que les rentiers verraient l'intérêt de leurs capitaux s'élever, que les ouvriers obtiendraient une augmentation de salaire. On peut même affirmer que quelques catégories au moins d'individus échoueraient dans leurs tentatives : celles-là seraient obligées de payer intégralement leur part d'impôt, et en outre tout ce que les autres seraient parvenues à rejeter sur elles. Il est bien vrai que des faits de ce genre se produisent quel que soit le régime adopté ; mais, lorsque les taxes sont nombreuses et variées, on peut les choisir de façon que, n'agissant pas dans le même sens, elles se corrigent à peu près les unes les autres, tandis que les inégalités qui se produiraient dans un système d'impôt unique resteraient sans compensation.

Système des taxes multiples. — C'est donc à l'aide d'un système de taxes multiples que l'État doit s'efforcer de partager entre tous la charge de l'impôt proportionnellement aux revenus de chacun. Pour y arriver, il faut frapper toutes les sources de revenus, atteindre la richesse dans toutes ses manifestations. On établira, par exemple, un impôt foncier pour taxer le revenu que le propriétaire tire de sa terre, une patente que le commerçant payera à raison des bénéfices que lui procure son industrie, des droits de mutation exigibles lorsque certaines richesses passeront d'une main dans l'autre, etc.

1. Voy. plus bas : *Impôts indirects*.

Un pareil système peut sembler bizarre, dangereux, incohérent. Pourtant, sans prétendre qu'il soit parfait, on peut affirmer qu'il est préférable à tout autre. Seul il permet de rendre supportable au contribuable la charge de l'impôt, parce qu'il la fractionne et la dissimule en partie, seul aussi il permet de réaliser à peu près la proportionnalité des taxes. Chacune d'elles étant spéciale, on peut en prévoir l'incidence et éviter les inégalités que nous signalions tout à l'heure, et, si l'on s'est trompé, on peut toujours réparer le mal à l'aide d'une nouvelle taxe calculée de manière à frapper ceux que la première avait épargnés et réciproquement. Ajoutons enfin qu'à la longue les injustices qui peuvent subsister s'atténuent parce qu'il se fait peu à peu dans la société des arrangements pour en tenir compte. Si, par exemple, un impôt sur le vin ou sur le sucre pèse d'un poids excessif sur la classe ouvrière obligée d'en supporter une part plus que proportionnelle à ses facultés, une hausse des salaires finira par compenser cet effet regrettable. Pour peu que son système d'impôts multiples fût convenablement agencé, un pays pourrait donc, s'il avait la sagesse et la possibilité de laisser subsister très longtemps les mêmes taxes sans les modifier, s'approcher très près de l'idéal d'une répartition parfaitement proportionnelle, sinon y atteindre.

LES DIFFÉRENTES ESPÈCES D'IMPÔTS : IMPÔTS DE RÉPARTITION ET IMPÔTS DE QUOTITÉ. IMPÔTS DIRECTS ET IMPÔTS INDIRECTS. — Les nombreux impôts nécessités par un système de taxes multiples peuvent être distingués les uns des autres à deux points de vue très différents.

1° Ils sont tous, ou des impôts de *répartition*, ou des impôts de *quotité*.

L'impôt de répartition est celui dont la loi fixe à l'avance le total, entre les contribuables. L'impôt foncier sur la propriété non bâtie¹, par exemple, est organisé en France de la façon suivante. La loi budgétaire en fixe chaque année le rendement (120 millions environ sur les 360 que fournissent les deux impôts fonciers²): cette somme est d'abord répartie entre les départements, puis entre les arrondissements, puis entre les communes, enfin la portion afférente à chaque commune est partagée entre les propriétaires des terres qui s'y trouvent.

Tout autre est l'impôt de quotité. Au lieu d'en fixer le montant total, la loi indique le tant pour cent à réclamer de chacun, de telle sorte que tant que l'impôt n'a pas été perçu, son rendement reste incertain. En France, par exemple, il existe un impôt de 3 p. 100

1. L'impôt foncier sur la propriété bâtie est devenu impôt de quotité depuis 1893.

2. Sur cette somme, 175 millions seulement reviennent à l'État : le reste est affecté aux dépenses départementales et communales.

sur les valeurs mobilières : cela veut dire que tous les propriétaires d'actions et d'obligations subissent un prélèvement de 3 p. 100, sur les revenus de leurs titres, et naturellement l'État perçoit, au total, une somme plus ou moins considérable selon que ces valeurs se multiplient ou diminuent en nombre et donnent droit à des revenus plus ou moins élevés.

Chacune de ces sortes d'impôt a ses avantages et ses inconvénients. L'impôt de répartition n'expose le trésor à aucun aléa puisque son total est fixé d'avance, mais la situation faite au contribuable y est moins nette puisque ce n'est pas la loi qui détermine la part que chacun doit payer. D'un autre côté, l'impôt de quotité offre ce grand avantage de suivre exactement les progrès de la richesse publique, car il rend d'autant plus que cette richesse augmente, circule davantage, etc., tandis que l'impôt de répartition ne peut suivre ces progrès que de loin en loin, lorsque le législateur se décide à élever le rendement exigé.

2° Les impôts sont encore : ou *directs*, ou *indirects*.

L'impôt direct est celui qui, ayant pour but d'atteindre les personnes, ou la possession et la jouissance des biens, est perçu sur ceux qui, dans la pensée du législateur, doivent définitivement le supporter ; à l'égard de cet impôt, l'incidence, s'il s'en produit une, est un *accident* qui rend plus ou moins imparfaite la réalisation du but poursuivi. Les impôts indirects, au contraire, sont ceux que l'État perçoit à l'occasion d'un fait, d'un acte du contribuable, sans se préoccuper de savoir à qui en incombera la charge, comptant sur les phénomènes *d'incidence* pour la rejeter finalement sur celui qui, rationnellement, doit la supporter¹.

Des deux classifications que nous venons de signaler, la seconde, celle qui distingue les impôts en directs et indirects, est de beaucoup la plus importante. C'est elle que nous choisirons pour passer en revue les principales taxes établies en France.

IMPÔTS DIRECTS. — Les principaux impôts directs sont :

1° L'*impôt personnel et mobilier*. — Cet impôt en comprend en réalité deux parfaitement distincts : l'impôt personnel et l'impôt mobilier.

Le premier est une *capitation*, c'est-à-dire une taxe sur les personnes. Tout le monde doit le payer et il est identique pour tous. Il est fixé à la valeur de trois journées de travail, les conseils généraux devant fixer cette valeur, pour chaque département, dans les

1. L'administration comprend d'une autre façon la distinction qui nous occupe. Préoccupée surtout des moyens à employer pour percevoir les taxes, elle considère comme directs celles-là seulement qui, visant des situations permanentes, donnent lieu à l'établissement de rôles nominatifs : toutes les autres, selon elle, sont indirectes. Il résulte de là qu'elle classe parmi les impôts indirects ceux sur les donations et les successions et sur les valeurs mobilières, que nous rangeons, au contraire, parmi les impôts directs.

limites de 0 fr. 50 à 1 fr. 50. Les villes qui ont un octroi peuvent d'ailleurs être autorisées à exempter leurs habitants de cet impôt en en payant à l'État la valeur sur les produits de leur octroi. — Cet impôt n'est évidemment pas proportionnel, mais, étant très léger, il ne tient qu'une petite place dans l'ensemble des taxes et il est légitime parce que tout le monde profite de l'existence de l'État et doit contribuer à ses dépenses.

L'impôt mobilier est un impôt sur le loyer, ou, plus exactement, sur le revenu que le chiffre du loyer fait présumer. Malheureusement, la présomption est souvent peu justifiée : il n'est pas rare que, de deux individus ayant le même revenu, l'un soit contraint, par exemple, s'il a une famille nombreuse, de payer un loyer beaucoup plus élevé que ne fait l'autre. L'impôt mobilier prête donc à de graves critiques.

Il est d'ailleurs regrettable que la loi ait réuni la taxe personnelle et la taxe sur le loyer pour en faire un seul et même impôt. Comme cet impôt a le caractère d'un impôt de répartition, les Conseils généraux se trouvent investis d'un pouvoir exorbitant, car il leur suffit d'augmenter ou de réduire l'estimation de la journée de travail en argent pour aggraver la capitation, qui pèse également sur tous, au profit de ceux qui ont un loyer élevé, ou pour charger plus lourdement ces derniers en dégrevant les autres.

2° *L'impôt sur les portes et fenêtres.* — Ici encore, c'est le logement que l'on vise. Mais cet impôt a le tort de frapper ce qu'il faudrait encourager : la bonne distribution de l'air et de la lumière dans les constructions. Cet impôt est devenu impôt de quotité, à partir du 1^{er} janvier 1894, en exécution de la loi du 18 juillet 1892.

3° *La contribution des patentes* est une taxe sur les bénéfices présumés des industriels et des commerçants. L'organisation en est assez compliquée. La patente comprend à la fois un droit fixe et un droit proportionnel. Le droit fixe, qui varie selon la profession de l'industriel et le nombre des habitants de la localité, repose sur cette présomption que les bénéfices sont plus considérables dans certaines industries que dans certaines autres, et s'élèvent pour chacune avec le chiffre de la population. Le droit proportionnel, au contraire, dépend du montant du loyer de chaque industriel et d'après un taux spécial pour chaque profession. On présume que, dans la même industrie, les bénéfices varient avec l'importance des locaux occupés.

Comme on le voit, la fixation du montant de chaque patente repose sur des présomptions contestables. Un pareil impôt est légitime dans son principe, mais l'application n'en peut pas être très satisfaisante.

4° *L'impôt de 3 p. 100 sur le revenu des valeurs mobilières*, dont nous avons déjà parlé, est un impôt qui se justifie aisément. Il

frappe le revenu d'une façon directe et non par voie de présomption, et il est assez léger pour être facilement supporté.

5° *L'impôt sur les successions et donations* est parmi les plus légitimes. Il faut seulement éviter de l'élever à un taux excessif, car l'État doit éviter d'obliger les particuliers à entamer leurs capitaux, ou à grever les entreprises d'emprunts considérables pour payer l'impôt.

Malheureusement, il n'en est pas ainsi en France, en ce qui concerne les droits de succession. Variant selon les degrés de parenté, ils s'élèvent assez vite à des taux exagérés. De plus, certaines règles injustes devraient être supprimées, celle notamment d'après laquelle le droit est fixé proportionnellement à l'actif brut, sans aucune déduction des dettes.

6° Enfin *l'impôt foncier* est le plus important des impôts directs. — Il est absolument légitime dans son principe, car il porte sur le revenu net des terres, c'est-à-dire sur le revenu de l'une des principales catégories de capitaux d'un pays. — Malheureusement, il est très difficile de l'asseoir d'une façon équitable.

IMPOT FONCIER SUR LA PROPRIÉTÉ NON BATIE. — Il donne lieu, depuis longtemps, en France, à de vives récriminations. La répartition entre les départements, puis entre les individus, est mal faite. Elle repose sur ce que l'on appelle le *cadastre parcellaire*, immense tableau d'estimation du revenu net probable des diverses terres dans toute la France. Pour le dresser, on dut diviser les terres en parcelles et ranger chaque parcelle dans une certaine classe d'après sa nature et ses qualités. Commencé en 1808, le cadastre ne fut terminé qu'en 1850. Mais il n'atteignit que très imparfaitement le but. Il fut impossible, en effet, d'imposer aux répartiteurs un taux unique d'évaluation pour toute la France : en fait, le cadastre fut dressé pour chaque commune séparément, sans concordance sérieusement établie. En outre, depuis l'époque où il a été dressé, de grands changements se sont produits dont on n'a pu tenir suffisamment compte. Il en résulte qu'actuellement de graves inégalités existent entre les départements. On en cite qui ne payent guère que 3 ou 4 pour 100 de leur revenu net foncier, tandis que d'autres sont imposés au taux de 9 pour 100. Et, parmi les communes d'un même département, les inégalités sont parfois encore plus choquantes. On a bien, il est vrai, pour atténuer ces inconvénients, dégrevé les départements les plus imposés, mais on a ainsi diminué les revenus de l'État sans remédier sensiblement au mal.

Peut-être le mieux serait-il de renoncer à asseoir l'impôt foncier sur le revenu net et de prendre comme base la valeur d'échange de la terre. Le travail d'évaluation serait facilité par l'existence des

contrats de vente, des actes de partage, etc., concernant chaque terre. On aurait l'avantage de pouvoir transformer l'impôt foncier en impôt de quotité. Enfin la taxe ne porterait plus seulement sur les terrains qui fournissent effectivement un revenu, mais aussi sur ceux que leurs propriétaires n'exploitent pas, préférant attendre l'occasion d'une revente avantageuse.

L'IMPÔT FONCIER SUR LA PROPRIÉTÉ BÂTIE, devenu taxe de quotité, est établi aujourd'hui de la manière suivante :

1° Une estimation de la *valeur locative* des immeubles bâtis a été faite par les soins de l'Administration des Contributions directes. On peut regretter que les propriétaires n'aient point été admis à se faire représenter lors de cette estimation. Mais des délais leur ont été accordés pour faire entendre leurs réclamations.

2° Cette *valeur locative* estimée est fixée pour dix ans. Elle est autre chose que le *loyer*. Elle peut aussi différer de la *valeur locative courante*.

3° La quotité du nouvel impôt a été fixée à 4 0/0. C'est là une fixation assez arbitraire, mais on voulait dégrever l'impôt sur la propriété non bâtie de seize millions et retrouver ces seize millions par l'impôt sur la propriété bâtie. Pour cela, il fallait que ce dernier fournit, en moyenne, 4 0/0 du revenu.

IMPÔTS INDIRECTS. — Comme on le voit, les impôts directs ont de grands inconvénients. Théoriquement proportionnels aux facultés des contribuables, ils ne le sont en réalité que d'une façon très imparfaite, parce qu'on ne peut pas arriver à les asséoir équitablement. On est obligé, pour apprécier les biens frappés, de recourir à des présomptions vagues ou à des estimations qu'on ne peut faire avec exactitude. Les impôts directs ne frappent du reste pas tous les membres de la nation : ceux-là seuls qui possèdent certaines espèces de biens ou qui sont à la tête d'entreprises déterminées se trouvent touchés par eux. Les autres sont épargnés. Ajoutons enfin que les impôts directs rapportent relativement peu. Portés actuellement, en France, à des taux que les contribuables estiment considérables et que l'on ne pourrait guère dépasser, c'est à peine s'ils fournissent 35 ou 45 pour 100 des sommes nécessaires à l'équilibre du budget.

Ces considérations expliquent pourquoi, dans tous les pays, il existe une autre catégorie d'impôts : celle des impôts indirects. Prélevés à l'occasion d'actes de la vie courante, ils frappent tout le monde, ont dès lors une assiette très large, et rapportent beaucoup en même temps qu'ils permettent de rétablir l'équilibre entre les diverses classes de la société.

On peut distinguer deux classes d'impôts indirects :

1° Les uns sont établis sur la circulation des richesses. Ce sont :
Les droits de timbre et d'enregistrement visant les actes et muta-

tions. — Tout acte destiné à produire un effet juridique doit être constaté sur un papier timbré, vendu par l'État à un prix fiscal. Le même, sous des formes diverses, l'impôt du timbre frappe l'affichage, la publication d'écrits périodiques, les pétitions et mémoires adressés aux autorités publiques et les quittances. — Quant aux droits d'enregistrement, ils sont perçus à l'occasion de la constatation (imposée dans de nombreux cas par la loi) des mutations qui se produisent dans les droits de propriété, de jouissance, etc.

Les droits sur les transports, auxquels il faut joindre les bénéfices que procure à l'État l'exploitation des postes et des télégraphes.

Ces divers impôts sur la circulation sont légitimes, mais doivent être très légers, afin que la circulation de la richesse ne soit pas entravée. Malheureusement, en France, la limite convenable se trouve dépassée. Pour les transports, on a bien, en 1878, supprimé la taxe de 5 pour 100 établie en 1870 sur le transport des marchandises par petite vitesse, mais l'impôt sur les voyageurs et sur les expéditions de marchandises en grande vitesse est encore du cinquième du prix, ce qui est énorme. Quant aux droits d'enregistrement, ils sont parfois tellement excessifs que, dans les procès de peu d'importance, le montant de l'enregistrement des actes que l'on veut produire en justice¹ dépasse parfois l'intérêt engagé.

2° Les autres impôts indirects sont établis sur la consommation des richesses. Ce sont :

Les droits de douane, droits qui frappent les marchandises étrangères à leur entrée en France. Ces taxes se justifient parfaitement quand elles sont établies dans un but purement fiscal, frappant par exemple des objets que le pays ne produit pas, comme les denrées coloniales, ou bien combinées sans la préoccupation de protéger l'industrie nationale. Nous avons montré combien, au contraire, ils sont condamnables quand ils affectent le caractère de droits protecteurs.

Les impôts sur la consommation des produits nationaux. — Cette catégorie d'impôts indirects est de beaucoup la plus importante. Elle l'est au point que souvent c'est elle seule que l'on entend désigner quand on parle des impôts indirects. Mieux que toutes autres, en effet, les taxes à la consommation permettent d'atteindre tous les contribuables et d'obtenir un fort rendement. Il suffit pour cela d'imposer des objets de consommation usuelle.

Les objets taxés de cette façon en France sont : les boissons, le sel, le sucre et le tabac. L'impôt sur le tabac est évidemment un excellent impôt. Il est au contraire regrettable que l'on ait dû taxer les boissons, le sel et le sucre, denrées très utiles, sinon indispen-

1. Un acte ne peut être utilement produit en justice s'il n'a été enregistré.

sabons à l'entretien de la vie. Mieux vaudrait assurément que les objets de luxe, ceux que l'on peut s'abstenir de consommer sans inconvénient pour la santé, fussent seuls frappés; mais s'il en était ainsi, le rendement serait tout à fait insuffisant. Il a donc fallu choisir pour les imposer des objets que tout le monde consomme. On a toutefois pris soin de ne pas taxer la consommation du pain.

Les quatre contributions qui nous occupent rapportent annuellement à l'État près de 1 milliard, le rendement moyen étant: pour les droits sur les boissons de 460 millions, pour l'impôt sur le sel de 35 millions, pour la taxe sur le sucre de 150 millions et pour la vente des tabacs de 300 millions.

Il est à remarquer que l'impôt sur le tabac est perçu d'une façon tout à fait spéciale: par voie de monopole. L'État s'est réservé le droit exclusif de la fabrication et de la vente de cette denrée, dont il fixe le prix de manière à réaliser un bénéfice considérable. On peut encore citer comme monopoles fiscaux l'exploitation des postes et télégraphes et la fabrication des allumettes. L'emploi de ce procédé peut n'avoir pas d'inconvénients quand il s'agit d'industries secondaires, comme celle des tabacs, pour laquelle un capital de 70 millions suffit, ou faciles à conduire comme celle des postes et télégraphes qui exige surtout de la régularité. Il serait dangereux au contraire de l'étendre à des industries de premier ordre, et, par exemple, bien qu'on ait proposé de le faire, à l'achat, à la manipulation et à la vente des alcools.

DE L'ÉQUILIBRE À MAINTENIR ENTRE LES IMPÔTS DIRECTS ET LES IMPÔTS INDIRECTS. — Si les impôts directs ne sont pas proportionnels faute d'atteindre tous les contribuables, les impôts indirects ne le sont pas davantage, parce qu'ils frappent tout le monde sans que la charge qui en résulte soit mesurée aux facultés de chacun. Ce défaut de proportionnalité des impôts indirects ne doit pas être exagéré, mais il est incontestable et se fait surtout sentir pour les plus importants des impôts indirects: les taxes à la consommation. Ces taxes ne sont pas, comme on le dit souvent, des capitations, car le riche dépense plus que le pauvre en achats de boissons, de sucre, de sel, de tabac, mais il est bien évident que la différence est loin d'être en proportion des fortunes. Ce genre de dépenses absorbera peut-être le quart du gain annuel d'un ouvrier vivant cependant petitement, alors que, sans se restreindre, l'individu qui jouit, par exemple, d'un revenu de 20,000 francs y fera aisément face avec la sixième ou même la septième partie de ses ressources. Ce résultat est d'autant plus inévitable que, faute d'avoir trouvé un moyen pratique pour le faire, on ne tient pas compte des qualités, mais seulement des quantités. Le vin, notamment, acquitte à peu près les mêmes droits, qu'il soit fin ou d'espèce commune.

Cette considération n'est pas un motif pour renoncer aux taxes

indirectes, puisque ces taxes doivent servir à rétablir l'équilibre entre ceux qui sont atteints par les impôts directs et ceux qui ne le sont pas. Mais elle est de nature à inspirer aux gouvernements une grande prudence. Si, en effet, on abuse des contributions indirectes, l'équilibre que l'on veut rétablir au profit des uns se trouve compromis aux dépens des autres, et le mal est d'autant plus grave que les moins riches sont le plus lourdement frappés. Il est bien vrai qu'à la longue, ainsi que nous l'avons dit précédemment, il se fait des arrangements tendant à corriger l'inégalité, mais si celle-ci est considérable il se peut qu'elle subsiste malgré tout, au moins en partie. Malheureusement, comme les impôts indirects rapportent beaucoup et sont assez aisément supportés par les contribuables, les gouvernements y recourent volontiers. — En France, notamment, à la suite de la guerre, on les a beaucoup augmentés, et l'on estime généralement que notre système d'impôts n'est pas, actuellement, équilibré d'une façon convenable. Aussi s'est-on souvent préoccupé des moyens à employer pour corriger ses imperfections.

L'IMPÔT COMPLÉMENTAIRE DE REDRESSEMENT SUR LE REVENU. — Parmi les propositions faites dans ce but, la plus intéressante est celle d'un *Impôt complémentaire de redressement sur le revenu*. Cette taxe frapperait le contribuable sur l'ensemble de ses revenus. Ce serait là un impôt complémentaire puisqu'il s'ajouterait aux autres impôts actuellement existants, qui, pour la plupart, seraient maintenus. En même temps, ce serait un impôt de redressement parce que l'on en exempterait les petits revenus frappés trop lourdement aujourd'hui par les taxes indirectes, et que l'on profiterait même de l'augmentation de ressources obtenue pour supprimer ou réduire quelques-unes de ces taxes. Enfin, comme il serait léger (de 1 pour 100 par exemple), ceux qui le préconisent pensent qu'on le supporterait aisément, et que la détermination des revenus ne serait pas entravée par la fraude.

Il est certain que, dans des conditions données, un pareil impôt peut fonctionner avec avantage. L'existence de l'*Income-tax* en Angleterre, celle de l'*Einkommensteuer* et du *Classensteuer* en Allemagne, le prouveraient au besoin. Mais on ne pourrait qu'en redouter l'introduction dans un pays où le gouvernement serait peu stable, parce que, l'organisation des cadres de cet impôt une fois faite, il serait facile aux divers partis se succédant au pouvoir d'user de ces cadres pour mettre en application les idées les plus contestables: utopies dangereuses, comme celle de l'impôt unique sur le revenu, ou même théories iniques, comme celle de l'impôt progressif.

En réalité, le meilleur procédé pour réformer la législation fiscale consisterait à diminuer progressivement les dépenses, de manière à rendre possible la réduction des taxes les plus inégalement réparties.

Taxes locales. — Les dépenses de l'État ne forment pas la totalité des dépenses publiques. En France, elles représentent un peu plus de 3 milliards sur un ensemble d'au moins 4 milliards et demi. La différence, soit près de 1,500 millions, est à la charge des départements et des communes, ces dernières dépensant à elles seules environ 1,100 millions.

Les départements et les communes trouvent d'abord des ressources dans les produits annuels de leurs domaines. Mais la plus grande partie de leurs recettes est fournie par des taxes. Les principales de ces taxes sont les suivantes :

1° *Les centimes additionnels* qui s'ajoutent au principal des impôts directs perçus par l'État. Sur les 357 millions produits par l'impôt foncier, par exemple, 175 seulement reviennent à l'État, 182 étant distribués entre les départements et les communes. Et pour l'ensemble des contributions directes, le principal, revenant à l'État, est de 375 millions, et les centimes additionnels de 324 millions.

2° *Les prestations pour les chemins vicinaux.* — Perçue au profit des communes, cette contribution présente une certaine analogie avec la contribution personnelle due à l'État, car elle est aussi fixée à trois journées de travail. Mais il est au choix du contribuable de l'acquitter en nature ou en argent. Au total, elle représente une valeur de 110 à 120 millions.

3° Enfin *les octrois*, établis à l'entrée des principales communes, fournissent un produit net qui dépasse 260 millions. Perçus sur des objets de consommation locale de toute sorte : viandes, vins, fruits, beurre, combustible, matériaux, etc., les octrois sont très gênants et frappent lourdement la classe ouvrière. Depuis longtemps, on demande qu'ils soient supprimés et remplacés par de nouveaux centimes additionnels ajoutés à l'impôt foncier et à l'impôt mobilier. Cette réforme ne paraît guère réalisable actuellement, car on ne pourrait l'opérer qu'en élevant l'impôt foncier et l'impôt mobilier à des taux excessifs. A Paris, par exemple, où il faudrait les tripler, le premier atteindrait près de 20 pour 100 du revenu net et le second environ 30 pour 100 des valeurs locatives ! Mais dans l'avenir, si les dépenses locales n'augmentent pas démesurément, on peut espérer qu'elle deviendra possible, grâce au développement graduel de la richesse et à l'accroissement de la valeur des propriétés bâties.

Lire dans les *Extraits* :

De Laveleye : Influence du régime politique sur la productivité du travail (p. 459).

Léon Say : La démocratie et l'impôt (p. 469).



VINGT-HUITIÈME LEÇON

CHAPITRE II

Le Budget.

Programme officiel : 2. Le Budget. — Comment un Budget s'établit.
Vote du Budget. — Annualité et spécialité du Budget.

Le Budget. — Un particulier ne manque guère de dresser périodiquement, pour chaque année par exemple, un état de prévision de ses recettes et de ses dépenses. Le gouvernement, maniant des sommes énormes, et chargé de fonctions nombreuses et variées, doit agir de même, c'est-à-dire dresser le *budget de l'État*. Plus encore qu'un particulier, il doit apporter dans cette opération une exactitude et une précision méticuleuses. Grâce à cette précaution, il se rendra aisément compte des dépenses qu'il peut faire sans détruire l'équilibre de son actif et de son passif, et il se mettra en mesure d'exercer un contrôle sérieux sur ses innombrables agents. S'il négligeait ce soin, se contentant de dépenser au jour le jour à mesure que la nécessité s'en ferait sentir, il perdrait vite la notion du rapport qui doit exister entre ses dépenses et ses recettes, manquerait souvent d'argent pour faire face à ses engagements, céderait au contraire à toutes les sollicitations dès qu'il aurait des fonds disponibles, enfin ne pourrait vérifier en connaissance de cause les comptes de ses ordonnateurs et de ses comptables. Ce serait le désordre, la dilapidation, le gaspillage et bientôt la banqueroute.

L'évolution politique et le budget. — Le budget est donc indispensable ; mais il reste à savoir selon quelles règles on doit l'établir et le mettre à exécution. — Il semble, à première vue, que ces questions soient des plus simples. De quoi s'agit-il, en somme ?