

4

L. TROTABAS

LES  
FINANCES PUBLIQUES  
ET LES  
IMPÔTS DE LA FRANCE



COLLECTION ARMAND COLIN

27  
17

*Les*  
*Finances publiques*  
*et les*  
*Impôts de la France*

80Z

25470

(197)

24/81

DL. 8 9 1953. 09916.

## DU MÊME AUTEUR

---

*Constitution et Gouvernement de la France* (Collection Armand Colin, 2<sup>e</sup> éd., 1938).

*La théorie de la personnalité morale*, par L. Michoud, 3<sup>e</sup> éd. par L. Troabas, 2 vol., 1932, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.

*Manuel de droit public et administratif*, 8<sup>e</sup> éd., 1953, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.

*Précis de science et législation financières*, 11<sup>e</sup> éd., 1951, Paris, Dalloz.

---

N° 197

COLLECTION ARMAND COLIN

(Section de Droit)

*Les*  
*Finances publiques*  
*et les*  
*Impôts de la France*

par

**Louis TROTABAS**

Professeur à la Faculté de Droit  
de l'Université d'Aix-Marseille

—  
NOUVELLE ÉDITION REFONDUE



LIBRAIRIE ARMAND COLIN  
103, Boulevard Saint-Michel, PARIS

—  
1953

Tous droits réservés



Tous droits de reproduction,  
de traduction et d'adaptation  
réservés pour tous pays.  
Copyright 1937, by Max Le-  
clerc et Cie.

## AVANT-PROPOS

---

Depuis près de quarante ans, les années de guerre, et les années d'après-guerre plus encore, nous ont apparemment familiarisés avec les problèmes de finances publiques, sous tous leurs aspects. Le budget et son équilibre, l'impôt et la réforme fiscale, la déflation et la dévaluation, ou l'alignement des monnaies, pour ne parler que des questions les plus importantes, semblent choses connues de tous. Chacun en parle, la presse en entretient ses lecteurs, personne n'hésite à s'improviser grand clerc ès-matières financières, et à trancher le débat.

Et pourtant, le terrain des finances publiques est dangereux. C'est zone escarpée, et de haute montagne, où il est regrettable que les demi-habiles s'aventurent. Quelle tristesse de les voir souvent entraîner toute une cordée, qui les a innocemment suivis ! Dans les conditions de la vie moderne, avec toutes ses formes de propagande et ses conflits d'intérêts, avec le jeu de la presse des partis, des passions, et l'abandon aussi du sérieux et du vrai savoir, la grande masse du pays risque évidemment de suivre, par les mauvais chemins, quelques charlatans. Comment pourrait-elle discerner, par exemple, parmi les harangues des guides qui se proposent, s'il vaut mieux atteindre le pic de l'Équilibre budgétaire ou s'engager sur la pente du Déficit systématique, s'il

*faut passer par le couloir étroit de l'Unité budgétaire ou choisir les éboulis de la Pluralité, s'il faut se tenir sur le fil de l'Annualité ou rayonner sur tout le massif du Budget cyclique ?*

*On n'apprend pas l'alpinisme dans un livre. On n'apprendra pas davantage la finance publique et tous ses secrets dans celui-ci. La technicité, surtout, qui s'acquiert sur le terrain, sera ici négligée. Mais on peut demander au livre une initiation, une préparation, et, surtout, une mise en garde. L'ignorance fait le jeu des discoureurs. Elle laisse commettre aux gouvernants les pires bêtises, au détriment des gouvernés qui en font les frais. Des règles qui furent jadis posées pour des fins précises et nécessaires, aujourd'hui oubliées, sont abandonnées et méconnues. On ressuscite inutilement, comme nouveautés, des expériences déjà faites, et condamnées. On ignore surtout que la science des finances publiques se situe dans une atmosphère propre, qu'elle se développe selon une perspective particulière, dont il faut avoir le sens pour comprendre la moindre de ses applications. C'est à cette tâche d'initiation, à l'éveil de cette sensibilité financière, particulièrement nécessaire dans nos démocraties d'Occident, où tout le monde est responsable et bénéficiaire — ou victime — de la gestion des finances publiques, que ce petit livre a l'ambition de se vouer.*

---

# LES FINANCES PUBLIQUES ET LES IMPOTS DE LA FRANCE

---

## INTRODUCTION

### LE PROBLÈME DES FINANCES PUBLIQUES

---

Il appartient à la science des finances publiques de nous apprendre comment s'établissent les charges publiques, c'est-à-dire toutes les dépenses de l'État, et quels sont les moyens qui permettent de les couvrir.

Dans ce cadre général, le domaine de la science des finances se délimitait nettement lorsque les charges publiques assuraient exclusivement les services essentiels de l'État. Notre génération a encore connu « la belle époque » où la notion de dépenses publiques se limitait au fonctionnement des services publics, et celle de recettes publiques à la théorie de l'impôt. Le budget avait alors simplement pour rôle d'assurer l'équilibre des unes et des autres, dans un acte unique et annuel. A peine relevait-on, comme des exceptions que la doctrine s'attachait à combattre, le recours à l'emprunt, voire à des procédés monétaires, pour l'équilibre des budgets extraordinaires ou des services du Trésor.

Pourtant, dès cette époque, les financiers savaient déjà que l'on ne pouvait pas résoudre tous les problèmes financiers par des règles constantes et sûres,



posées par la volonté des gouvernants, ou par l'analyse abstraite des théoriciens : ils enseignaient que la science des finances ne s'affranchit pas d'un empirisme complexe, qui la rend tributaire de considérations économiques, politiques, administratives, juridiques et sociales. Mais ils n'avaient sûrement jamais pensé que ces considérations d'appoint prendraient un jour une importance telle qu'elles pourraient faire éclater le cadre classique du budget de l'État et mettre en cause les principes financiers qui paraissaient le plus solidement établis.

Ce jour est pourtant venu. Sous l'effet des circonstances particulières à notre temps, comme dit le préambule de la constitution, la notion de l'État s'est une fois de plus transformée, entraînant avec elle une adaptation nécessaire de la science des finances publiques. Or, ce qui fait aujourd'hui la difficulté — et l'intérêt — du problème des finances publiques, c'est que cette adaptation se fait sous nos yeux, alors que l'on invoque et applique encore les principes d'hier, en même temps que l'on invoque et applique déjà ceux d'aujourd'hui, ou de demain, malgré leurs contradictions. Le résultat est ici, comme en bien d'autres domaines, un grand désarroi, et, pour qui prétend enseigner la science des finances, un double écueil : se fixer dans la sécurité des doctrines et des règles acquises, au risque de se satisfaire d'analyses périmées, — ou suivre l'attrait des tendances nouvelles, au risque de prendre des expédients pour des solutions généralement valables.

On ne saurait pourtant rester dans l'expectative, et attendre que la science des finances trouve d'elle-même son propre équilibre, pour décrire les positions où elle se fixera. Tous ceux qui s'intéressent au problème des finances publiques ont besoin de comprendre

les données actuelles de ce problème, et de rechercher sa solution, qui ne doit pas être laissée au hasard des influences et des intérêts, ou des passions. L'enjeu est trop considérable : il s'agit à la fois d'assurer la vie de l'État, et, derrière lui, les droits de l'individu. Essayons donc de faire le point et de dégager, dans la complexité du temps présent, les données réelles de ce problème et les éléments de sa solution.

\* \* \*

On perd de vue, trop souvent, que les données du problème financier sont fixées par les principes majeurs qui inspirent le régime politique d'un pays, parce que ces principes mettent en cause aussi bien la puissance de l'État que les droits et les devoirs de l'individu. La science des finances appartient au groupe des sciences « morales et politiques », et si elle est autonome, avec ses règles propres, elle n'est pas pour autant une science pure, qui se construit dans l'abstrait. Elle n'a de sens que dans la mesure où elle est adaptée au monde politique, économique et social dans lequel elle s'élabore. On peut toujours répéter la formule du baron Louis : « Faites-moi de la bonne politique et je vous ferai de la bonne finance », car cette formule exprime une vérité permanente en liant les qualités respectives de la politique et de la finance, en marquant leur solidarité. C'est la même idée, d'ailleurs, qui se retrouve sous la plume de Lénine, quand il écrit : « Il ne faut jamais oublier que toutes nos réformes radicales sont vouées à l'échec si nous ne réussissons pas dans la politique financière ». Mais, au temps du baron Louis, on ne concevait qu'une « bonne politique », et, partant, qu'une « bonne finance ». Le drame du temps présent, c'est que nous

ne sommes plus d'accord sur la « bonne politique », car nous nous trouvons constamment au seuil du conflit qui oppose, dans leur principe et dans leurs techniques, les démocraties de l'Occident et celles de l'Orient. Aucun État ne peut se soustraire aujourd'hui à cette opposition des idéologies politiques, parce qu'aucun État n'est complètement à l'abri de leur influence contradictoire. Nos démocraties d'Occident affirment toujours la primauté des libertés individuelles, mais elles les sacrifient pourtant au dirigisme et à la planification, qui relèvent de la conception des États totalitaires. Et ceux-ci, sans doute, ne sont pas complètement affranchis de certaines nécessités, dans l'ordre de la propriété individuelle par exemple, qui s'apparentent au libéralisme classique.

Comment s'entendre, dans cette confusion présente, sur la « bonne politique » qui permettrait de dégager les principes d'une « bonne finance » ? Celle que nous souhaitons pour notre pays doit-elle s'aligner sur les droits de l'individu, sur le respect de la propriété privée, ou sur les principes nouveaux des nationalisations, de l'économie dirigée, et des solidarités sociales, également proclamés par la constitution ? Si le financier pouvait s'affranchir du complexe politique, et construire sa doctrine en toute sérénité, la science des finances serait indépendante de toute forme et de toute conception politique, et valable, par là même, pour tous les pays et pour tous les temps. Mais, s'il est vrai que le propre de la science est d'être « neutre », cette formule a seulement pour effet d'interdire au financier de prendre parti, en tant que tel, en faveur d'une idéologie particulière : elle lui prescrit de trouver, pour servir la forme politique de son pays, la technique financière qui lui convient.

\* \* \*

L'idée générale qui se dégage ainsi d'un premier contact avec la science des finances est que celle-ci est d'abord, et avant tout, *une science politique*. Il faut entendre par là que son aspect technique, comme son aspect économique et social, qu'il n'est pas question de méconnaître, ne sont que des aspects secondaires, car ils sont tributaires de ces données politiques. Cet ordre n'est pas réversible. A une conception et à une forme politique données correspondent, comme une chaîne ou une séquence fatale, des techniques financières et des effets économiques et sociaux qui ne se comprendraient pas dans un monde politique différent. C'est méconnaître la nature propre de la science des finances que de l'aborder par ses aspects techniques et par ses caractères économiques et sociaux, car on néglige par là même l'impératif politique qui la domine. Aussi ne faut-il pas construire la science des finances, dans les démocraties libérales de l'Occident, en mettant au premier plan les considérations économiques, comme on tend à le faire aujourd'hui, sous peine de soumettre l'aspect humain de cette science à la primauté matérialiste. Dans les pays comme le nôtre, où la liberté politique est encore proclamée comme le fondement des institutions, la science des finances doit se construire sur la base de ces données premières, compte tenu, naturellement, de leur évolution. La « neutralité » du financier lui interdit de compromettre l'ordre politique par le jeu de ses techniques et de ses moyens.

Cette primauté de l'ordre politique sur l'ordre financier, et leur liaison, sont inscrites tout au long de notre histoire nationale. Les formules financières

les plus techniques, comme celles de l'impôt et du budget, se sont élaborées sur la base des libertés individuelles, comme le droit de propriété, et de la liberté politique : elles ont assuré, jusqu'à présent, leur épanouissement. Cela apparaît déjà dans l'ancienne monarchie française, où l'impôt, par l'atteinte qu'il porte à la propriété privée, constitue la limite irréductible du pouvoir royal. Dans son *Histoire de la civilisation française*, Rambaud transmet le souvenir de l'opinion publique, partagée par nos premiers rois, qui voyait dans l'établissement du cens « une nouveauté impie » : quand Chilpéric et Frédégonde, nous dit-on, perdirent leurs enfants, ils y virent un châtiment du ciel et brûlèrent les livres du cens qu'ils avaient fait dresser. Charles V est encore dans le même état d'esprit lorsqu'il abolit, dans son agonie, les impôts qu'il avait créés. Pour fonder le droit fiscal de la monarchie, il faudra recourir aux États généraux : si leur pouvoir de voter l'impôt a été souvent méconnu, il a toujours été gravé du moins dans la conscience publique, et affirmé à travers les siècles. On en trouve encore l'écho dans les tourments de Louis XIV, que nous rapporte Saint-Simon, lorsqu'il s'ouvrit au Père Tellier de ses scrupules pour avoir établi d'autorité l'impôt du dixième : il ne fallut pas moins d'une consultation des plus habiles docteurs de Sorbonne pour le rassurer.... Il n'est pas vain de rappeler ces vieilles histoires, car la revendication fondamentale des États généraux est la première expression de la souveraineté nationale, qui a finalement assuré, par la prérogative financière des assemblées, le régime de la liberté. *La liberté du peuple est toute dans l'impôt*, disait justement Barrère à la Constituante. Allons-nous admettre aujourd'hui, si nous sommes conscients de tout ce passé, qu'à l'accroissement de l'impôt va correspondre la ruine de cette liberté ?

\* \* \*

Pour décrire le régime des finances publiques de la France, qu'il faudra toujours considérer dans le cadre de ses institutions, c'est, de toute évidence, le problème des compétences financières dans l'organisation constitutionnelle qui doit être d'abord posé : le *budget* domine toute la matière des finances publiques. Dans le cadre des compétences et des techniques budgétaires établies, il suffira ensuite de considérer les deux aspects du problème financier : les besoins d'argent de l'État, ou les *dépenses publiques* ; les moyens d'équilibre de ces dépenses, ou les *recettes publiques*, en insistant plus particulièrement sur le régime de l'impôt, puisque c'est par son application que nous sommes tous soumis à la servitude des finances publiques.

Ce cadre général comprend, dans ses formules les plus simples, toute la matière des finances publiques, mais seulement au regard de l'État. Les mêmes problèmes se posent, dans des conditions d'ailleurs différentes, pour les autres collectivités publiques, et notamment pour les administrations locales, départements et communes, ainsi que pour les territoires d'outre-mer. Il ne sera pas possible de les aborder ici. Les finances de l'État offrent un champ déjà vaste à explorer, et c'est à un exposé général des règles, à la recherche des principes qu'elles appliquent, que l'on s'attachera exclusivement. La réglementation des détails, l'énoncé des formules purement techniques, n'ont pas de valeur éducative. Ce qui importe, c'est de comprendre le pourquoi et le comment des institutions et de saisir l'esprit des pratiques financières à travers les lois essentielles qui les régissent.

---

## PREMIÈRE PARTIE

### **LE BUDGET : LES PRINCIPES ET LA PRATIQUE FRANÇAISE**

---

Le budget de l'État et le budget de la Nation. — En abordant l'étude du budget, on rencontre une première difficulté, qui tient au désaccord actuel sur la notion de budget.

Naguère encore, cette notion était d'autant plus précise qu'elle se trouvait consacrée par une définition officielle, donnée par le décret de codification sur la comptabilité publique de 1862. En s'appuyant sur ce texte, valable pour les budgets de toutes les collectivités publiques, et en précisant à peine sa lettre pour l'adapter plus spécialement au budget de l'État, tout le monde était d'accord pour définir le budget comme *l'acte législatif par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes annuelles de l'État*. Cette définition avait le mérite de rassembler toutes les règles essentielles du droit budgétaire. En présentant le budget comme « un » acte, au singulier, elle posait la *règle de l'unité*. En précisant le caractère « législatif » de cet acte, elle évoquait *la compétence fondamentale du parlement*. En lui donnant pour fin de « prévoir et autoriser », elle dégageait son caractère *préalable* et

d'autorisation. En visant généralement « les dépenses et les recettes », elle exprimait l'universalité du budget et supposait la nécessité de l'équilibre, en même temps qu'elle mettait en lumière l'antériorité des dépenses, présentées comme la cause des recettes. Enfin, en donnant à cette autorisation un rythme « annuel », elle limitait sa portée par l'annualité, qui l'empêchait de dégénérer en un blanc-seing illimité. Ainsi pouvait-on construire une étude complète du droit budgétaire par le simple développement de cette définition.

Mais, aujourd'hui, celle-ci est volontiers tenue pour insuffisante, et dépassée. Le grand reproche qu'on lui adresse est d'exprimer une conception du budget purement « comptable », et l'on veut dire par là trop étroite. L'orientation actuelle de l'État, avec toutes ses activités économiques et ses multiples interventions, ne s'accorde plus, paraît-il, à cette conception, qui correspondait à une activité de l'État limitée à la gestion des services publics. Le budget qui nous intéresse désormais, c'est celui de la Nation, et non plus seulement celui des services de l'État : le budget doit refléter cet élargissement en embrassant, par delà l'équilibre comptable des services publics, toute l'activité nationale et en assurant la distribution et la redistribution du revenu national. On est ainsi amené à substituer à la notion vieillie de *budget de l'État* la notion nouvelle de *budget national*.

Cette conception tentaculaire du budget est séduisante. Elle est, par ailleurs, grosse de conséquences, parce qu'elle fait craquer toutes les règles budgétaires incluses dans la notion classique de budget. C'est elle qui conduit bon nombre de financiers contemporains à s'affranchir des rigueurs anciennes de l'unité, de l'équilibre, de l'annualité, pour leur substituer les formules nouvelles de la pluralité, du déficit systé-



matique et du budget cyclique. Devant cette opposition, il est bien évident qu'il est maintenant impossible d'aborder l'étude du « budget » sans s'entendre au préalable sur ce mot. Il faut choisir entre le sens rigide et restrictif qu'il avait quand on parlait du budget de l'État, et le sens plus souple et extensif qu'on lui donne aujourd'hui en évoquant le budget de la Nation.

A la vérité, il ne peut pas être question de substituer le budget national au budget de l'État, parce que, de celui-ci à celui-là, il n'y a pas simple continuité de croissance : il s'agit de deux notions distinctes, que le financier ne saurait confondre.

Le mot « budget » exprime avant tout l'idée de prévision et le pouvoir de décider les dépenses et les recettes. Un budget implique donc nécessairement une volonté capable de prévoir et de décider. Quand une entreprise privée établit son budget, elle dresse son plan d'action pour une période future. L'État a besoin, comme elle, de fixer à l'avance ses activités et ses moyens, et c'est ce que l'on attend de son budget. Quant à la science des finances publiques, elle doit répondre à toutes les questions posées par l'établissement de cet acte : qui sera compétent pour prévoir et autoriser ? Quand et comment ces prévisions et autorisations doivent-elles intervenir ? Pourquoi doivent-elles porter sur telle dépense et sur telle recette ?

Le budget national, au sens qu'on lui donne aujourd'hui, ne retient ni l'idée de prévision, ni le pouvoir d'autorisation. Dans un esprit récapitulatif et descriptif, il rassemble tous les éléments de la situation économique et financière qui rendent solidaires les activités de l'État, les activités semi-publiques et les activités privées. Par là, il attire justement l'attention sur la nécessité d'étudier dans leur ensemble tous les phénomènes que présentent les relations

complexes des activités privées et des activités publiques, et leurs rapports de dépendance. De même que l'on insistait surtout, dans le passé, sur la liaison de l'ordre politique et des finances publiques, il est logique que le présent mette l'accent sur la liaison des finances publiques et de l'ordre économique et social. Mais il ne faut pas croire que l'intérêt de ces recherches soit une découverte de nos contemporains. Chez les vieux auteurs du xvii<sup>e</sup> et du xviii<sup>e</sup> siècle, chez Boisguilbert, chez Vauban, chez Necker, comme chez tous les physiocrates, il ne serait pas difficile de trouver des préoccupations qui se rapportent à l'étude de ce qu'on nomme aujourd'hui le « budget national ». Pourtant, ces études d'« économie financière » avant la lettre n'avaient pas conduit, jusqu'à présent, à l'idée d'un « budget » de la Nation. Et l'on peut penser que cela était un bien, parce que, précisément, cette formule nouvelle n'a rien à voir avec la prévision et la décision des dépenses et des recettes par un acte d'autorité, c'est-à-dire avec ce qu'on appelle communément un budget, du moins tant que l'on raisonne dans l'ordre d'un régime politique qui maintient, en dehors de la puissance publique, des libertés et des volontés individuelles. Quand je m'aperçois, par exemple, que mes revenus sont inclus, par la voie des comptes de la Nation, dans ce « budget national », avec tous les revenus privés, je ne peux admettre que la prévision de ces revenus et de leur emploi, et la décision qui permet de l'exécuter, procède de ce budget national, et non de ma propre volonté. Ou, du moins, si je l'admets, c'est que j'ai renoncé à toute liberté et à tout acte de volonté patrimoniale.

Nous rencontrons ainsi, dès le premier mot qui ouvre cette étude, la confusion présente des idées et la nécessité d'accorder la science des finances à l'ordre

politique du pays. L'expression « budget national » prête en effet à confusion : en se présentant comme l'évolution et l'aboutissant du « budget de l'État », elle reconnaît dans la Nation un pouvoir de prévision et de décision qui absorbe toute liberté et toute volonté sur toutes les activités économiques et financières, sans dire expressément où se situe ce pouvoir. On admet ainsi la suppression des libertés et des volontés privées pour toutes ces activités au profit du prétendu « budget national ». Cette hypertrophie du budget a quelque chose de morbide. Elle fait penser à quelque acromégalie dont notre État peut périr. Du point de vue des finances publiques, elle ne peut se justifier, car elle relève des conceptions totalitaires, et le financier n'a pas le droit de l'adopter en dehors des pays où l'ordre politique est construit sur cette idéologie. Dans nos démocraties, la formule de « budget national » est tendancieuse, ou erronée.

Il faut donc rester fidèle à la notion traditionnelle du budget, en réservant le terme pour définir l'acte de prévision et de décision qui exprime une volonté, en l'espèce la volonté de l'État, partout où cette volonté peut s'exercer, mais non au delà. Ce faisant, on n'ignore pas les relations complexes et les incidences étroites des secteurs publics et privés, qui réagissent évidemment l'un sur l'autre, et l'on ne s'interdit pas l'étude de ces phénomènes. Il est certain, par exemple, que les « budgets » des individus sont moins libres aujourd'hui qu'autrefois, dans leurs ressources et dans leur emploi : qu'il s'agisse des allocations ou des salaires, des impôts ou des prélèvements monétaires, notre liberté budgétaire est évidemment hypothéquée par les interventions de l'État. Mais celles-ci n'absorbent pourtant pas la totalité des budgets de la Nation, et elles n'atteignent pas le budget

de l'État dans sa nature propre, qui demeure essentiellement de prévision et de décision. Elles ne l'atteignent que dans son contenu et dans ses effets, c'est-à-dire dans l'ordre qualitatif et quantitatif des dépenses et des recettes qui les traduisent. Leur développement, auquel nous assistons, conduit évidemment à admettre comme recettes et dépenses publiques des dépenses et des recettes que le baron Louis n'aurait pas envisagées. Mais il autorise d'autant moins à mettre en cause la notion traditionnelle de budget que celle-ci demeure la seule limite possible des pouvoirs de l'État et la seule garantie des droits et des libertés des individus.

**Le fondement politique du droit budgétaire. —**

La notion traditionnelle de budget, qui exprime essentiellement la volonté de l'État, conduit à déterminer exactement qui a qualité, dans l'État, pour exprimer cette volonté. On ne peut évidemment étudier l'objet et la nature des dépenses et des recettes publiques sans connaître d'abord l'autorité compétente pour décider les unes et les autres.

Cet aspect primordial du problème des finances publiques est essentiellement *politique*, parce que l'attribution des compétences financières dépend du régime politique de l'État et de l'organisation des pouvoirs publics. Si l'on vit sous un régime de gouvernement absolu, le pouvoir qui assure sans limite et sans contrôle le gouvernement de l'État possède en principe toute latitude pour décider et réaliser les dépenses et les recettes. Si l'on vit, au contraire, sous un régime à tendances libérales, la compétence financière appartient nécessairement à la représentation nationale, car elle est la condition et l'expression du contrôle du peuple sur l'activité de l'État. Dans le

cadre de ces directives générales, il faut d'ailleurs ajouter que les finances publiques possèdent en elles-mêmes une vertu libérale et démocratique qui s'impose plus ou moins tôt, et plus ou moins complètement, à tous les régimes, du moins à tous ceux qui admettent la propriété privée, car c'est finalement sur elle, tant qu'elle existe, que reposent les finances de l'État. La gestion financière oblige, en effet, les gouvernants à se procurer les ressources nécessaires, et s'ils peuvent le faire, dans une certaine mesure, par voie d'autorité et par réquisition, l'autorité a ses limites : il faut un jour passer de l'ordre à la sollicitation, ou tout au moins à l'adhésion. Et ceci conduit fatalement à l'attribution des pouvoirs financiers aux représentants des gouvernés, c'est-à-dire aux parlements.

Il faut donc reconnaître au parlement, en tant qu'il représente les gouvernés et les contribuables, une autorité souveraine en matière de finances publiques pour décider les dépenses et les recettes. Affirmer ces pouvoirs ne signifie d'ailleurs pas que le parlement possède une compétence exclusive et totale. L'analyse des institutions gouvernementales apprend à distinguer l'initiative, la décision, l'exécution et le contrôle. Lorsqu'on a reconnu au parlement le pouvoir de décider et de fixer les dépenses et les recettes, il reste donc à déterminer comment ce pouvoir s'exerce dans le cadre d'un régime de type parlementaire, comme le nôtre, qui réalise une collaboration et un équilibre des organes exécutifs et législatifs. Tout naturellement cet exercice doit se traduire par un partage des compétences financières, qui ne peuvent pas appartenir intégralement aux organes législatifs sous peine de méconnaître le génie des institutions. On est ainsi conduit à poser une formule idéale, qui fait du pouvoir financier un pouvoir indivis entre les organes

exécutifs et législatifs, sur la base de ce que l'on peut appeler *les quatre temps alternés des pouvoirs financiers*. Au gouvernement, d'abord, l'initiative, et au parlement, la décision. Au gouvernement, ensuite, l'exécution, et au parlement, enfin, le contrôle. Cette séparation n'exprime d'ailleurs qu'une formule générale de répartition des compétences, dont la vie quotidienne des institutions, moins systématique, vient lestomper les contours. Elle mérite toutefois d'être nettement mise en lumière, et c'est pour marquer son importance que le système budgétaire de la France sera décrit, aux pages qui suivent, dans l'ordre de ces compétences alternées.

---

## CHAPITRE PREMIER

### L'INITIATIVE GOUVERNEMENTALE

---

**Le problème de l'initiative.** — On entend par initiative *le droit de soumettre à l'autorité compétente une proposition en vue de la faire adopter par celle-ci* (*Vocabulaire juridique*). Le droit d'initiative, antérieur au pouvoir de décision, réalise donc une sorte de séparation des pouvoirs entre deux autorités, puisqu'il faut que l'une d'elles propose pour que l'autre dispose.

Le pouvoir de décision, qui est réservé au parlement en matière financière, doit s'exprimer par des lois. Or, l'initiative de la loi appartient concurremment au parlement et au gouvernement. On est ainsi amené à rechercher si le gouvernement ne possède en matière financière, selon la règle générale, qu'une initiative concurrente à celle du pouvoir législatif, ou si des considérations particulières ne justifient pas un droit exclusif à son profit.

La loi de budget s'analyse en une prévision et une autorisation de dépenses et de recettes. La prévision des dépenses tend à chiffrer les besoins de l'État, qui devront être assurés par la voie administrative, sous la responsabilité du gouvernement. Cette res-

- Thibaud (J.). *Les Rayons X* . . . n° 120
- \*Tibal (A.). *La Tchécoslovaquie. Étude économique* . . . n° 183
- Tonnelat (L.). *Histoire de la Langue allemande* . . . n° 92
- Tresse (A.). *Éléments de Géométrie analytique* . . . n° 44
- Trotabas (L.). *Constitution et Gouvernement de la France* . . . n° 135
- *Les Finances publiques et les Impôts de la France* . . . n° 197
- Van Gelder (Enno). *Histoire des Pays-Bas* . . . n° 188
- Van Kalken (F.). *La Belgique contemporaine* . . . n° 128
- Van Tieghem (P.). *La Littérature comparée* . . . n° 144
- \*Vayson de Pradenne (A.). *La Préhistoire* . . . n° 210
- Vayssière (P.). *Principes de Zoologie agricole* . . . n° 223
- Verne (D' H.). *Couleurs et Pigments des Êtres vivants* . . . n° 123
- \*Vérola (P.). *Chimie et Fabrication des Explosifs* . . . n° 16
- \*— *La Combustion et les Combustibles* . . . n° 231
- Verrier (M.-L.). *Biologie de la Vision* . . . n° 239
- Verriest (G.). *Les nombres et les espaces* . . . n° 269
- Vignaux (P.). *La Pensée au Moyen âge* . . . n° 207
- Villiers (A.). *La Psychologie de l'Art dramatique* . . . n° 270
- Wallon (D' H.). *Principes de Psychologie appliquée* . . . n° 127
- *L'Évolution psychologique de l'Enfant* . . . n° 232
- Waltz (P.). *Le Monde égéen avant les Grecs* . . . n° 172
- Weill (R.). *La Phénicie et l'Asie occidentale* . . . n° 221
- Weiss (P.) et Foëx (G.). *Le Magnétisme* . . . n° 71
- Zeller (G.). *La France et l'Allemagne depuis dix siècles* . . . n° 151





Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XX<sup>e</sup> siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été fabriquée par la société FeniXX au format PDF.

La couverture reproduit celle du livre original conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal.

\*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en accord avec l'éditeur du livre original, qui dispose d'une licence exclusive confiée par la Sofia – Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit – dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012.

Avec le soutien du

