Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 5 (1947)

Heft: 2

Artikel: Régimes économiques, réformes sociales et finances publiques

Autor: Laufenburger, Henry

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-132535

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Régimes économiques, réformes sociales et finances publiques

par

HENRY LAUFENBURGER

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

Le régime économique évolue très rapidement. Il est difficile de dire si le capitalisme est déjà révolu comme l'a prétendu Werner Sombart, il y a vingt-cinq ans déjà.

La confusion de la terminologie est extrême. Si l'on se place sur le plan technique et qu'on retienne le développement de la technique et la concentration financière comme critère du régime, la Russie est autant, sinon plus, capitaliste que les Etats-Unis. Sur le terrain juridique, on considère généralement la société de capitaux comme le support du système. Mais dans aucun pays la forme sociale de l'entreprise n'est en voie de disparition. En Russie soviétique, le trust n'est autre chose qu'une société dont l'Etat est seul actionnaire. En Grande-Bretagne, la socialisation de la métallurgie est envisagée sous forme d'une opération capitaliste : pour obtenir la majorité dans les grandes sociétés, l'Etat achèterait en bourse suffisamment d'actions. En France, la nationalisation du crédit a laissé subsister la forme sociale des cinq grandes banques de dépôts ; l'Etat se comporte en actionnaire et transforme les anciens associés en obligataires qui, en plus d'un intérêt fixe, auront droit, le cas échéant, à un modeste pourcentage des bénéfices.

Ni le développement de la technique, ni la structure juridique ne sont donc caractéristiques du régime capitaliste.

Peut-on pénétrer dans son essence par une définition purement économique ?

Les éléments de définition capitaliste ont-ils plus de poids sur le plan économique ? Prétendre que le capitalisme est caractérisé par la liberté et qu'il s'oppose au collectivisme par la recherche du profit, c'est exprimer une double contre-vérité. Le mécanisme

de la libre concurrence contient en lui-même le contrepoids de l'organisation et de la règlementation : les entreprises faibles et marginales ne peuvent pas succomber dans la lutte impitoyable pour le rendement optimum, elles se laissent absorber ou commanditer par les plus fortes. La concentration et le cartel apparaissent dès la jeunesse du capitalisme comme les fossoyeurs de la liberté. L'Etat n'a plus qu'à utiliser ou à prendre en charge les institutions organisées du marché lorsqu'il prétend orienter ou diriger l'économie, et entend s'immiscer dans la formation des prix et des revenus. Sur le marché intérieur, les cartels cherchent à sauver la marge positive entre le prix de revient et le prix de vente, quitte à faire des concessions aux entreprises liminaires. Au besoin l'Etat inverse le mécanisme et fait vendre au-dessous du coût. Là où les entrepreneurs capitalistes encaissaient un profit, il rétablit l'équilibre par le jeu des subventions à la charge du budget, subventions qui transforment la rente du producteur en rente du consommateur. Faire du profit un élément caractéristique du capitalisme, c'est méconnaître l'essence même du régime collectiviste. Car au sens de la doctrine, le profit est sans doute un revenu de l'entreprise, mais il est aussi et surtout un revenu différentiel.

Dans le cadre de l'entreprise, la distribution n'est nullement essentielle à la notion même du profit. Depuis longtemps l'entreprise capitaliste a préféré la puissance économique à la satisfaction qu'elle procure à ses actionnaires en leur remettant un dividende. L'autofinancement qui se ramène à réinvestir les bénéfices dans l'établissement industriel ou commercial et dont l'ampleur vient d'éclater en France lors de la réévaluation des bilans, est la leçon magistrale que le capitalisme occidental a donnée au collectivisme oriental. L'U. R. S. S. n'a pas seulement organisé des trusts, elle leur a appris à faire du profit le critère même de leur raison d'être, elle leur a imposé la pratique du *self-financing*.

On objectera qu'une partie du profit capitaliste est répartie à l'actionnaire qui, finalement, se confond avec l'entrepreneur, alors que le profit soviétique non réinvesti va dans le budget et revient à la collectivité. Il est vrai qu'en Russie l'entrepreneur est remplacé par le fonctionnaire. Mais le profit au sens capitaliste du mot, en tant que rente et que revenu différentiel, disparaît-il pour autant ? Sous le couvert de l'égalitarisme, l'U. R. S. S. a

rétabli une disproportion des salaires inconnue dans l'Europe occidentale et aux Etats-Unis, par l'institution d'une forte hiérarchie et par l'allongement de l'échelle des rémunérations. Le fonctionnaire responsable d'un grand trust touche au moins cent fois plus que l'ouvrier le moins payé. N'est-ce pas là une réhabilitation du profit en faveur des véritables entrepreneurs ? La hiérarchie des revenus a son reflet dans celle de la satisfaction des besoins. Si tous les citoyens peuvent effectuer les achats de denrées essentielles sur le marché réglementé au prix officiel, les privilégiés, c'est-à-dire les titulaires de revenus élevés, satisfont par contre l'excédent de leurs besoins, le goût de confort et de luxe, sur le marché libre, à des prix trois ou quatre fois plus élevés. L'impôt sur le chiffre d'affaires est progressif pour marquer l'utilité sociale décroissante de l'extension des consommations. Enfin, à un autre point de vue, les finances publiques élargissent la source des revenus différentiels et le courant de leur emploi. Les Soviets émettent des emprunts à jet continu. Au lieu de servir à tous les souscripteurs un intérêt égal, ils imposent aux deux tiers d'entre eux la renonciation à toute rémunération en faveur du tiers minoritaire gratifié de lots très élevés suivant les caprices du tirage au sort. Dans ces conditions, que reste-t-il de vrai, de net, de précis, dans la définition qu'on nous propose depuis si longtemps du régime capitaliste ? Serait-ce celle qui le prétend lié indéfectiblement à l'institution de la propriété privée ? Or c'est sur ce terrain que le régime économique auquel nous sommes habitués depuis des générations sans avoir toujours conscience de son essence, est en train de subir les plus profondes transformations. Les unes apparentes, brusques et brutales, les autres masquées, lentes et souvent cyniques. Dans plusieurs pays les réformateurs de structure cherchent à transférer une fraction importante de la richesse vitale, des particuliers à la collectivité et à substituer l'entreprise nationale à l'entreprise capitaliste. Mais un peu partout, par une méthode plus subtile, plus patiente et moins persévérante, de simples interventionnistes d'apparence inoffensive grignottent pour ainsi dire la propriété privée pour préparer à longue échéance l'économie collective. Dans les deux cas, ce sont les finances publiques qui deviennent les instruments de ce qui représente tantôt une révolution sociale spontanée, tantôt une simple évolution sociale « encouragée ».

L'expérience récente met en évidence que dans la période trouble qui a immédiatement précédé ou suivi la guerre, les révolutionnaires et les évolutionnistes, loin de s'opposer, se disputent l'apanage des réformes au sein de chaque parti.

La manipulation appropriée des finances publiques est, sans nul doute, aujourd'hui, le levier décisif des réformes économiques et sociales. Déjà en 1936, la valorisation du pouvoir d'achat considérée comme facteur essentiel de la lutte contre la dépression et le chômage, a été tentée par le canal du déficit budgétaire systématique appelé à financer des grands travaux. Au lendemain de la guerre, les interventionnistes de structure ont préconisé la mobilisation par l'impôt, l'emprunt et même la monnaie de ressources privées suffisantes pour racheter au profit de la collectivité les industries-clefs. Les interventionnistes de structure, eux, savent attendre. Conformément à la doctrine de l'évolution, ils empruntent indirectement le canal des finances publiques pour affaiblir la forteresse de la propriété privée et du capitalisme individualiste, pour préparer la propriété collective et l'entreprise communautaire. L'impôt ne servira plus seulement à assurer le financement des dépenses publiques, mais encore à amorcer le nivellement des revenus et des fortunes, à ébranler la structure sociétaire de l'entreprise, à exempter les établissements publics de caractère économique. L'emprunt sous ses formes directe et indirecte (inflation) mettra à la disposition de l'Etat des ressources suffisantes pour distribuer du pouvoir d'achat aux nouvelles classes sociales dévouées à l'idée collectiviste.

En France, l'opposition entre les révolutionnaires et les évolutionnistes, les réformateurs et les correcteurs, se fait jour dans la presque totalité des partis politiques. Déjà avant la guerre, les réformateurs de structure, partisans d'un bouleversement total et rapide des institutions économiques, s'opposaient, avec Marcel Déat, sous le couvert du néo-socialisme, aux simples correcteurs de la structure préconisée par Léon Blum et Vincent Auriol. Une même antinomie apparaissait au sein du parti radical entre les évolutionnistes (Herriot) et les révolutionnaires (Bergery). En Belgique, des divergences comparables dressent Henri de Man, inspirateur du courant français en faveur des réformes de structure, en face de Paul Van Zeeland.

Il est curieux de constater, et Daniel Villey l'a souligné fort à propos, que les partisans latins d'avant-guerre des réformes de structure ont versé, à quelques honorables exceptions près, dans le collaborationnisme avec l'Allemagne. Ce n'est pas le fait d'une simple coïncidence. Qui veut brusquer les choses, qui veut faire table rase et reconstruire sur le néant, a besoin d'idéologie, et d'autorité. L'utopie nationale-socialiste de l'intérêt général, la puissante armature du régime totalitaire constituaient un double attrait pour les impatients français et belges des réformes de structure.

L'après-guerre révèle dans les rangs des partis plutôt modérés ou franchement conservateurs, une évolution d'un extrême à l'autre. Tous les partis sont imprégnés lors de la libération de l'esprit de la Résistance. Ceux qui ont combattu l'ennemi dans la clandestinité ont été impressionnés par l'entrée en guerre de la Russie, par la complicité du capitalisme allemand avec le nazisme, par l'affaiblissement de la France sous le régime équivoque d'hésitation entre la tradition et la révolution. La résistance a donc franchement versé dans l'idéologie des réformes de structure, mais dans un cadre purement national.

Ainsi s'est produit en France, grâce au trait d'union de l'esprit résistant, un courant favorable au réformisme brutal et une fusion de tous les partis depuis l'extrême-gauche représentée par le communisme, jusqu'à la lisière de la droite conservatrice, à travers le centre gauche du socialisme et le centre droite du Mouvement républicain populaire agitant le drapeau du christianisme. Seuls les communistes furent sincères dans leur lutte à tout prix contre le capitalisme. Les autres partis se sont vite aperçus que, contrairement à la Russie qui put réussir à la faveur du climat d'un pays neuf et dépourvu de traditions bourgeoises, l'expropriation à titre gratuit, la France ne pourrait réaliser les réformes de structure qu'au détriment des finances publiques. Au lieu de réserver l'épargne affaiblie par l'effort de guerre et les destructions à la tâche productive de la reconstruction, le tripartisme s'est engagé dans une voie négative, le dispersant à travers les caisses de l'Etat pour n'effectuer qu'un simple transfert de propriété accompagné d'indemnités.

L'arrêt brutal des réformes de structure s'est en outre produit pour des raisons doctrinales. Le socialisme français s'est aperçu que sa position électorale, favorable au bouleversement des

institutions économique et juridique, le mettait en contradiction avec lui-même ; comme l'a encore fait remarquer très justement Daniel Villey, « le socialisme français a entendu le ricanement sarcastique de Karl Marx en colère ». Le « grand patron » du socialisme n'a-t-il pas employé toutes les ressources de sa prodigieuse intelligence et de sa riche expérience historique à démontrer que la révolution ne peut jaillir que d'une certaine technique, ne se réaliser qu'à la faveur d'un certain climat, et suppose la maturité des mécanismes qu'elle remplace. Est-il possible de réaliser philosophiquement ce qui ne peut être qu'historiquement ? Accomplir une révolution à coup de réformes, voilà présisément la prétention que Karl Marx jugeait ridicule. Quant au courant égalitaire qui inspire la politique de la table rase, Staline ne l'a-t-il pas endigué en érigeant en Russie une nouvelle pyramide des revenus ?

En se laissant entraîner sur la pente glissante des réformes de structure, le M. R. P. a encouru l'impopularité d'une suspicion et les dangers d'une contradiction. Son adhésion à l'autoritarisme bientôt dégénéré en dictature des partis, ne l'a-t-elle pas apparenté au corporatisme en honneur à la Cour de Vichy ? D'autre part, la sauvegarde de l'intérêt public recherchée par les nationalisations n'est-elle pas singulièrement compromise dès l'instant où le réformisme tarit l'épargne et menace par le canal des dépenses publiques la stabilité de la monnaie ?

Le rejet par le peuple de la première constitution qui avait pratiquement éliminé sinon le Code juridique du moins la substance économique de la propriété privée, a dressé un premier barrage contre les nationalisations. La défaillance des finances de l'Etat dans une économie foncièrement saine et engagée sur le chemin de la reprise, a condamné la méthode révolutionnaire du réformisme. L'interventionnisme de structure a donc reculé au profit de l'interventionnisme de fonctionnement.

Les réformes de structure par le transfert à la collectivité des industries-clefs dont la définition reste d'ailleurs à donner, engagent triplement les finances publiques. Les revenus et les fortunes privées auxquels l'Etat a déjà fait appel pour équilibrer des budgets de plus en plus exigeants, sont mis à contribution pour indemniser les victimes de l'expropriation. D'autre part, la

disparition des bénéfices du secteur nationalisé et l'arrêt de la distribution des dividendes privent le budget de recettes fiscales substantielles. Enfin, la réorganisation des entreprises nationalisées se traduit par des appels au Trésor public pour assurer les fonds de roulement et pour couvrir les déficits. Ainsi l'Etat mobilise par l'impôt une fraction du revenu privé pour l'affecter à la constitution d'un capital public. L'augmentation de la dette contraint de maintenir à un niveau très bas, défavorable à l'épargne, l'intérêt du marché financier, et il développe l'inflation en vue d'alléger progressivement le fardeau du capital de la dette. Les réformes de structure sont d'autant plus coûteuses qu'elles ne touchent pas seulement les grands capitalistes mais encore la masse des petits rentiers. Pour permettre à ces derniers de subsister, le Trésor se résigne en leur faveur à tout un ensemble de compensations financières : relèvement de l'intérêt de la dette, allocations de rentes viagères, exemptions d'impôt.

La grande démocratie américaine, consciente de l'incidence sur les finances publiques d'un secteur économique nationalisé, s'est hâtée d'en remettre la propriété et la gestion à l'initiative privée. Au cours de la guerre, les Etats-Unis avaient investi plus de vingt millards dans des industries vitales pour la défense du pays : construction maritime et aéronautique, matériel de guerre et de transports, aluminium. Aussitôt les hostilités terminées, le Gouvernement fédéral a décidé, dans le cadre de la reconversion de rétrocéder ces industries à quelques exceptions près, au secteur privé et à affecter au budget le produit des réalisations. La préoccupation de l'assainissement financier l'a donc emporté sur l'idéologie de l'étatisation, l'Etat fédéral limitant ses interventions financières à la mise en valeur de ressources du pays lorsque l'initiative privée se montre visiblement au-dessous de la tâche. Encore le financement par le budget de la « Tennessee Valley Authority » qui a engagé quelques sept cents millions de dollars, serait-il compensé en partie au moins par les bénéfices nets qui, au bout de dix ans d'aménagement et d'exploitation, reviendront dans les caisses du Trésor.

Est-ce à dire que les Etats-Unis se désintéressent de l'intervention dans l'économie par les finances publiques ? Nullement. A l'instar de tous les pays, ils utilisent l'impôt, l'emprunt et la monnaie comme des éléments du dirigisme économique.

Les partisans d'une subordination du politique à l'économique, qui ont suffisamment conscience des phénomènes d'interférences, relient la vie économique à toutes les formes de la vie publique, à la psychologie des individus et des classes sociales, ainsi qu'aux relations internationales pour sauvegarder les cadres. Prudemment et à bon escient, avec habileté, ils utilisent les armes dont ils disposent : règlementation directe des prix, de l'intérêt, des droits de douane et des taux de change, et manipulation indirecte des impôts, des emprunts, de la monnaie.

L'accroissement des charges publiques et en particulier le coût du dirigisme direct ont eu pour effet de faire passer par le Trésor public une fraction importante des revenus et des fortunes privées liquides, grâce à l'impôt et par l'emprunt. Au lieu d'assister impassibles aux conséquences économiques et sociales de cette formidable redistribution des richesses par le budget, les gouvernements ont pris conscience de la chance qui leur était offerte de diriger cette intervention financière. L'impôt sur le revenu et la fortune empruntent à la progressivité le secret du nivellement des situations matérielles. En Angleterre l' « income tax » a été aménagé au cours de la guerre de façon à réduire le nombre des revenus élevés et à augmenter celui des revenus faibles et moyens. Sous prétexte de financer la reconstruction, le prélèvement sur le capital a conduit à la liquidation de grosses fortunes : ceux qui, à la faveur de la guerre, ont augmenté leurs revenus, se sont ainsi assuré relativement à bon compte l'accession à la propriété mobilière et immobilière.

Sur le plan économique, l'aménagement habile de l'impôt a favorisé l'entreprise coopérative et collective et a pénalisé ses formes et aspects capitalistes : sociétés par actions, concentrations, fusions, spéculation. La plus-value mobilière et immobilière réalisée à la faveur de la conjoncture, de la chance ou du fait de l'Etat, a été confisquée par l'impôt au profit du budget. L'emprunt a été utilisé non seulement pour compléter les ressources financières tirées de l'impôt, mais encore pour augmenter au détriment des riches, le pouvoir d'achat des économiquement faibles. Telle est la signification du déficit budgétaire systématique, telle est encore la signification du financement par le crédit des travaux organisés pour lutter contre le chômage et pour combattre les crises.

De son côté, la monnaie a été intentionnellement dirigée vers un double objectif économique et financier. L' « open market » a pour but initial de réagir contre les excès de prospérité ou de dépression en contractant ou étendant les disponibilités monétaires Accessoirement il aboutit à régulariser le volume de la dette publique à court terme. Enfin, en mettant la main sur les banques de dépôt, l'Etat ne cherche pas seulement à contrôler la distribution du crédit, mais encore et surtout à s'assurer un débouché pour ses bons du Trésor. En période d'inflation, la monnaie agit comme impôt occulte. Débiteur par excellence au titre de la dette publique, l'Etat obtient grâce à cet impôt un allègement du poids des intérêts et du fardeau du capital. L'inflation dirigée est l'un des aspects les plus troublants du bouleversement social. Après avoir créé des rentiers par l'augmentation de la dette, les Etats recourent à l'inflation pour s'en débarrasser.

Aussi longtemps que les tâches de l'Etat étaient restreintes, et les budgets faibles, l'économie commandait les finances. Les gouvernements avaient soin d'approprier les charges publiques à la capacité de payement, de sauvegarder l'esprit d'initiative et d'éviter le découragement des épargnants. Les emprunts publics étaient émis dans les mêmes formes et aux mêmes conditions que les emprunts privés.

L'accroissement des attributions de l'Etat a interverti les rapports entre l'économie et les finances. Dès l'instant où une quote-part importante des revenus et des fortunes privées passe par le filtre du budget, les impôts et les emprunts affectés à la dépense publique deviennent de puissants facteurs de redistribution. Cependant la manipulation des finances publiques pour effectuer ou pour hâter les réformes de structure, a manifestement échoué. La France a détourné des centaines de milliards, qui auraient trouvé un emploi productif dans la reconstruction, en finançant en pure perte le transfert dans le domaine public de la propriété privée des industries-clefs au moment même où les Etats-Unis contribuaient à l'assainissement du budget par la rétrocession au secteur privé des entreprises qui, sous la pression de la guerre, étaient entrées dans le patrimoine public.

S'il est vrai que la société ne se transforme qu'au cours d'une longue évolution, l'aménagement de l'impôt et de l'emprunt dont

le rôle financier prime toute autre préoccupation, peut servir accessoirement d'instrument d'orientation et de direction de l'économie. Cependant la leçon de l'expérience est formelle : de même que la monnaie cesse d'être une mesure de valeurs et un bon instrument de paiement lorsque l'Etat en abuse pour se procurer des recettes factices et éphémères, l'impôt et l'emprunt perdent en productivité ce qu'ils gagnent en tant qu'auxiliaires de la politique économique et de la politique tout court.

Les économistes classiques avaient considéré les finances publiques comme un secteur à part complètement étranger à l'économie nationale, sauf sur quelques points, en particulier dans la mesure où l'impôt appelé à financer des budgets très modestes prélevait une quote-part très limitée sur les revenus, et exceptionnellement sur les fortunes. Au fur et à mesure que les tâches de la collectivité sont accrues, que les prétentions fiscales des Etats ont augmenté, une revision de cette conception neutre s'est imposée. On a compris que le budget ne se ramenait pas à un simple prélèvement d'une quote-part du revenu national, mais qu'il modifiait de plus en plus profondément la structure de l'économie et exerçait une influence sur l'évolution de la conjoncture. Des précurseurs avaient compris que le budget était en fait un vaste facteur de redistribution : amputation du revenu d'une part par l'impôt, création de revenus nouveaux par la dépense publique d'autre part.

Dans une première phase, on a admis sans réaction la profonde pénétration du secteur public dans le secteur privé. Puis dans une deuxième phase, on s'est demandé si on ne pouvait pas se servir des finances publiques pour exercer une influence positive sur le revenu économique, soit en ce qui concerne la structure des entreprises et des revenus, soit en ce qui concerne l'évolution cyclique.

HENRY LAUFENBURGER.