

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

PAUL MEURIOT

Les contributions matriculaires dans le budget de l'Empire Allemand

Journal de la société statistique de Paris, tome 46 (1905), p. 406-419

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1905__46__406_0

© Société de statistique de Paris, 1905, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques

<http://www.numdam.org/>

III

LES CONTRIBUTIONS MATRICULAIRES DANS LE BUDGET DE L'EMPIRE ALLEMAND

Après la constitution politique, la question financière dut être la principale préoccupation des fondateurs de l'Empire allemand. Il fallait faire vivre, en effet, cet organisme nouveau, c'est-à-dire lui créer des ressources pour remplir les charges qu'il assumait. Ces obligations, qui résultaient des attributions mêmes reconnues au titre impérial, étaient, comme on sait, l'entretien des forces militaires (armée et marine), de la représentation diplomatique, des colonies (alors à venir), les dépenses exigées par les postes, télégraphes, chemins de fer, enfin les pensions aux militaires et fonctionnaires de l'empire, etc. En somme, qu'il s'agit de l'Empire ou de la Confédération de l'Allemagne du Nord, qui était l'Empire restreint, les dépenses fédérales étaient les mêmes. Ici, comme pour la politique, on se contenta d'étendre aux États du Sud la constitution de 1867, qui avait établi le *Norddeutscher Bund*. Les recettes provinrent donc des mêmes ressources : c'étaient les bénéfices de l'exploitation des postes, télégraphes et chemins de fer, les produits des douanes du *Zollverein*, ceux des différents droits sur le sucre, la bière, le sel, le tabac (ce dernier très minime, à cette époque), enfin les contributions ou quotes-parts matriculaires (*Matrikular-Beiträge*). C'est cette particularité financière de l'Empire allemand que nous allons étudier dans sa nature, son développement et la transformation qu'elle a récemment subie (¹).

I

D'après l'article 70 de la constitution impériale, les dépenses de l'Empire doivent être couvertes par les douanes et les divers impôts que nous venons d'énumérer. En cas d'insuffisance, il y est d'abord pourvu par l'excédent des années précédentes, s'il y a lieu, et enfin par les contributions matriculaires, c'est-à-dire par une quote-part payée par le budget de chaque État confédéré au budget fédéral.

Dans la pensée de ses auteurs, cette contribution a donc un caractère subsidiaire et provisoire ; en effet, elle n'est appelée à figurer au budget que dans le cas de ressources insuffisantes, et, d'autre part, le même article 70 n'admet le recours à la contribution matriculaire que si l'on ne pourvoit pas au déficit par des impôts d'Empire. C'est donc, en principe, un impôt d'importance secondaire, et cependant, comme le remarque Laband (²) dans son traité du droit constitutionnel, cet impôt exprime très bien le caractère du régime financier de l'Empire. L'Empire est à la

1. *Bibliographie* : Les différents budgets de l'Empire, en particulier le budget (*Reichshaushalts-Etat*) de 1904-1905 avec les annexes ; — POSENER, *Die Verfassung des deutschen Reichs* ; — LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs* ; — HAHN, *Fürst Bismarck* ; — KOHL, *Die politischen Reden des Fürsten Bismarck* ; — POSCHINGER, *Fürst Bismarck als Volkswirth* ; — KÖPPE, *Die Reichsfinanzreform*, 1902. — M. Van der Borcht, directeur de l'Office impérial de statistique, a bien voulu me faire parvenir d'utiles renseignements. Je l'en remercie cordialement ici.

2. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, III, 230.

fois un État ayant, comme tel, la plénitude du pouvoir financier, c'est-à-dire ayant la faculté de décréter l'impôt, et en même temps une sorte de société dont les membres participent aux avantages et dépenses communs. Les quotes-parts matriculaires sont, d'un côté, une contribution que l'Empire impose aux États confédérés, et, de l'autre côté, une contribution de société qu'ont à payer ces mêmes États.

Ainsi, dans la pensée même des hommes d'État allemands et surtout (nous le verrons mieux plus bas) de Bismarck, la contribution matriculaire était regardée comme une ressource temporaire, presque extrême, qui n'intervenait qu'en cas de déficit des autres revenus. Cependant, dès 1872, elle figure aux recettes pour près de 93 millions de marks et pour 67 144 000 marks en 1873.

Non seulement les quotes-parts matriculaires sont inscrites alors au budget ordinaire des recettes, ce qui leur donne l'allure d'une recette normale, mais on leur fait appel pour couvrir le déficit provoqué par les dépenses extraordinaires. En 1873, ce déficit était de 29 803 749 marks. Ce qui, joint aux 67 144 251 marks du budget ordinaire, nous donne, pour les contributions matriculaires, une somme de 96 948 000 marks, soit 121 185 000 fr. Sans doute, le budget de 1874 porte aux recettes l'excédent de l'exercice écoulé (1872) ; il ne prévoit aucun déficit, mais on n'en demande pas moins aux États confédérés un total de 83 930 000 marks. De 1874 à 1878-1879 (depuis 1876, l'année budgétaire est, en Allemagne, du 1^{er} avril au 31 mars), les contributions matriculaires s'élèvent de 67 186 000 à 87 145 000 marks, soit une augmentation de 29,50 %.

De 1874 à 1879, le budget impérial passe de 445 millions et demi à 536 millions et demi de marks. La part de la contribution matriculaire s'élève donc de 15,05 % du total à 16,40 %.

Cette contribution était fixée au prorata de la population pour chaque État de l'Empire : le tableau ci-après (n° I) indique, pour l'année 1874, le total de la quote-part de chaque État et le rapport de cette contribution avec son budget respectif.

L'examen de ce tableau révèle les plus grandes inégalités. Ainsi, tandis que la répartition par tête donne pour l'Empire une moyenne globale de 1 mark 63 pfennigs, cette moyenne s'abaisse à 1,07 en Alsace-Lorraine, à 1,03 et 1,02 dans le Brunswick et à Brême, enfin, 0,82 et 0,77 à Hambourg et à Lübeck : c'est le taux minimum. Par contre, ce taux s'élève à 2,55 dans le grand-duché de Bade, à 3,03 et 3,07 dans les royaumes de Bavière et de Wurtemberg. Le royaume de Prusse est au-dessous de la moyenne avec 1,33. D'où proviennent de telles différences ? De deux causes : la première, c'est que les États du Sud, Bavière, Wurtemberg et Bade restent en possession de leurs droits sur la bière et l'eau-de-vie, et par conséquent, payent une contribution matriculaire d'autant plus forte qu'ils ne contribuent pas de ce chef aux recettes de l'Empire. Dans les royaumes de Bavière et de Wurtemberg, la moyenne par tête de la contribution est sensiblement plus élevée que dans le grand-duché de Bade, parce que ces États gardent leur administration des postes et télégraphes et, par conséquent, les bénéfices de leur exploitation échappent au Trésor fédéral. L'autre cause de l'inégalité de répartition était la base même qu'on avait prise pour l'effectuer. On considérait exclusivement comme population matriculaire les habitants possédant l'indigénat de l'État où ils étaient recensés (*Die ortsanwesende staatsangehörige Bevölkerung*). Cette population excluait donc tous les immigrants, soit étrangers, soit allemands, appartenant à d'autres États de l'Em-

pire. Plus un État confédéré renfermait de ces catégories de population, plus sa population matriculaire s'abaissait au regard de sa population totale et plus aussi s'abaissait sa quote-part dans la contribution. Ainsi s'explique le taux inférieur de l'Alsace-Lorraine, qui renfermait beaucoup d'habitants de nationalité française, du pays industriel de Brunswick, des villes hanséatiques de Brême, Hambourg, Lübeck, qui comptaient une forte population étrangère. C'était le cas aussi du royaume de Saxe, riche et peuplé, et où la moyenne de la contribution matriculaire n'était que de 1 mark 21 pfennigs.

TABLEAU I

Les contributions matriculaires, leur rapport à la population et au budget des États de l'Empire (1874).

États	Contributions matriculaires	Leur répartition par tête	Leur rapport pour 100 au budget des États
	milliers de marks	m. pf.	
Prusse	32 893,5	1,33	5,30
Bavière	14 713,3	3,03	8,63
Saxe	3 094,5	1,21	3,20
Wurtemberg	5 591,9	3,07	15,30
Bade	3 763,3	2,55	1,70
Hesse-Darmstadt	1 398,6	1,64	9,25
Mecklembourg-Schwérin	636,7	1,14	»
Mecklembourg-Strélitz	137,4	1,41	»
Saxe-Weimar	375,5	1,31	5,60
Oldenbourg	442,8	1,42	7,36
Brunswick	321,2	1,03	1,50
Saxe-Meiningen	263,6	1,40	5,20
Saxe-Altenbourg	187,0	1,32	5,80
Saxe-Cobourg-Gotha	239,0	1,38	6,00
Anhalt	277,7	1,37	2,70
Schwarzbourg-Rudolstadt	85,1	1,11	4,70
Schwarzbourg-Sondershausen	105,2	1,57	4,56
Waldeck	76,2	1,35	8,50
Reuss (I)	65,0	1,44	12,00
Reuss (II)	109,9	1,21	14,20
Schaumbourg-Lippe	40,0	1,25	9,50
Lippe	167,6	1,51	2,11
Lübeck	40,9	0,77	3,63
Brême	124,2	1,02	1,25
Hambourg	279,7	0,82	1,87
Alsace-Lorraine	1 659,5	1,07	»
	67 144,2	1,63	

Nous pouvons constater les mêmes inégalités, si nous considérons le rapport de la contribution matriculaire au total du budget de chaque État. Bien entendu, il s'agit du budget des dépenses, puisque cette contribution qui est recette pour le budget de l'Empire est nécessairement dépense pour les États confédérés. Dans certains États, ce rapport est minime, de 1,87 % à Hambourg, de 1,70 % dans le grand-duché de Bade, de 1,25 % à Brême ; il s'élève, par contre, à 8,63 et 9,25 % en

Bavière et dans la Hesse, enfin à 12, 14,20 et 15,30 % dans les deux petites principautés de Reuss et dans le Wurtemberg. Donc, il n'existait aucune proportion entre le budget des différents États et leur quote-part matriculaire, et cela s'explique, puisque cette répartition était basée sur la population de droit et nullement sur les facultés financières du pays.

Cette inégalité devint très vite choquante et, à partir de 1874, on y apporta un tempérament, en adoptant pour base de la répartition la population totale de chaque État, considérée alors officiellement comme population matriculaire. Dès lors, la répartition a été exactement proportionnée à la population, exception faite des États du Sud, pour les raisons que nous avons dites plus haut. Mais cette contribution matriculaire n'en était pas moins vue défavorablement par l'opinion publique. En effet, elle ne devait être que provisoire et elle devenait permanente ; non seulement le budget impérial exigeait toutes les ressources à provenir des impôts d'Empire (douanes et taxes de consommation), mais, les excédents des années précédentes étant insuffisants, il fallait faire appel constamment à la contribution matriculaire des États. L'Empire ne faisait donc qu'imposer une charge nouvelle aux pays allemands, et cela sous la forme toujours plus pénible d'une contribution directe. La question financière était délicate, mais bien moins que la question politique, car les sentiments unitaires ne risqueraient-ils pas d'être amoindris par une telle situation ?

II

Cet état de choses ne manqua pas de frapper l'esprit de Bismarck, et il faut reconnaître qu'il avait prévu la difficulté. Presque au lendemain de la constitution de l'Empire, le 1^{er} mai 1872, le chancelier, répondant à une demande de suppression des droits sur le sel, insistait avec force sur la nécessité de conserver les contributions indirectes, ressources propres à l'Empire, tandis que la contribution matriculaire est un subside demandé — ou imposé — aux États. Il se refusait à augmenter la contribution matriculaire, la désignant lui-même comme un élément contraire à l'unité (*zentrifugal*). Il ajoutait, en propres termes : « Je puis déclarer que si l'Empire reposait seulement sur les contributions matriculaires, il y a des cas où la sécession (*Freizügigkeit*) serait extraordinairement facilitée. Le lien le plus fort d'une solide institution financière commune, d'un système financier commun, manque à un Empire qui est seulement fondé sur les contributions matriculaires. Les diminuer est, à mon sens, le devoir d'une politique impériale bien réfléchie ». (*Die Matrikular- Beiträge zu vermindern, ist, meines Erachtens, Aufgabe einer wohlerwogenen Reichspolitik.*)

Et au fur et à mesure que les contributions matriculaires augmentent, les déclarations de Bismarck se précisent dans le même sens. Le 22 novembre 1875, à propos d'une réforme de l'impôt, le chancelier dit encore : « Si je parle d'abord au point de vue de l'Empire exclusivement, je sens la nécessité de la plus grande diminution possible, sinon de la suppression totale des répartitions matriculaires. Il n'est pas contestable que leur assiette est telle qu'elle atteint chaque État particulier sans aucune juste proportion de sa faculté contributive. Je pourrais dire que c'est une forme grossière (*eine rohe Form*) qui ne peut servir qu'autant que, dans la première jeunesse de l'Empire (*in dem ersten Jugendalter des Reiches*), on n'était pas complètement en situation de lui procurer des ressources propres. »

Puis, faisant une profession de foi économique très nette, le prince de Bismarck ajoutait : « Je me déclare pour les impôts indirects et je regarde les directs pour une ressource rigoureuse et grossière (*für einen harten und plumpen Notbehelf*). » Tout au plus faisait-il une réserve pour une taxe directe sur les gens aisés. « Mais, continuait-il, l'idéal, vers lequel je marche, est autant que possible de subvenir aux besoins de l'État exclusivement par des impôts indirects. » Et M. de Bismarck citait l'exemple de la France, de l'Angleterre, où ces impôts sont une sorte de revenus considérables et où on les paye sans trop récriminer.

Ainsi, plus de contributions matriculaires, plus de cet impôt direct exigé des États confédérés, mais des taxes indirectes exclusivement. Mais, pour effectuer cette transformation financière et économique tout à la fois (car il allait falloir augmenter les droits de douanes ou les impôts de consommation), le chancelier avait à compter avec l'opposition libre-échangiste et elle était représentée, dans le ministère même, par ses collègues Delbrück et Camphausen, devenus les chefs, avec Benningsen et Miquel, du parti national-libéral. L'opposition d'une fraction de ce parti alors si puissant, la crainte de voir ainsi se briser sa majorité du *Cartel*, l'appréhension bien naturelle en face d'un changement complet dans sa politique, tout cela retint encore quelque temps le chancelier et, en mars 1877, pendant la discussion du budget, répondant à un discours du député progressiste Richter, il s'opposait à un projet d'augmentation des impôts indirects et consentait encore à une augmentation matriculaire d'après l'article 70 de la constitution.

L'année suivante pourtant, la réforme que méditait Bismarck fut annoncée par une augmentation de droit sur le tabac. A cette occasion (26 février 1878), le chancelier revenait encore sur le caractère provisoire et subsidiaire que, d'après la constitution, devait garder la contribution matriculaire. Il insistait sur le côté défectueux d'une répartition basée sur la population seule et non sur la richesse des États particuliers. « En outre, disait-il, les États confédérés doivent demander cette contribution à l'impôt direct, car, sauf quelques-uns, comme la Bavière, ils ne peuvent augmenter leurs impôts indirects que dans une mesure limitée. Mon idéal n'est pas un Empire qui doive mendier ses contributions matriculaires aux portes des États particuliers, mais un Empire qui, ayant sous clef la source principale de bonnes finances, c'est-à-dire les impôts indirects, serait en mesure de les distribuer à tous les États. »

Ici encore, le programme du chancelier se précisait : en supprimant ou diminuant les quotes-parts matriculaires, on allégeait la charge financière des États, surtout on ménageait leur autonomie financière et, d'autre part, on n'augmentait les droits de douanes ou les impôts de consommation que pour leur en distribuer le bénéfice.

L'Empire devenait ainsi comme le caissier d'une entreprise économique dont les États particuliers toucheraient les dividendes.

Transformer les États en heureux actionnaires, c'était les attacher solidement à l'œuvre unitaire. Désormais, Bismarck ne devait plus hésiter à réaliser ce nouveau programme. Sans doute, il rompait avec la fraction de gauche des nationaux-libéraux, mais n'est-ce pas à ce moment même (1878-1879) qu'il abandonnait le *Kulturkampf* et commençait à se rapprocher du Centre ? Les élections de 1878 facilitaient du reste cette évolution : les nationaux-libéraux y avaient été fort éprouvés : le ministre des finances Camphausen dut se démettre et déjà Delbrück l'avait précédé dans sa retraite.

Ils furent remplacés par Hofmann et Maybach et, un peu plus tard, Bismarck prit lui-même le ministère du commerce (13 septembre 1880). Il ne put, il est vrai, faire voter le monopole du tabac; un projet, annoncé précisément par son discours du 22 février 1878, fut soumis au Reichstag et rejeté le 14 juin 1882 à une majorité énorme (276 voix contre 43). Il ne devait pas être plus heureux avec le monopole de l'alcool qui, quatre ans plus tard, fut aussi repoussé (25 mars 1886). Le chancelier se contenta de taxes nouvelles sur ces deux objets et fit augmenter les droits sur les cafés, pétroles, fers, céréales, etc. En un mot, une ère de protectionnisme s'ouvrait pour l'Allemagne. On escomptait naturellement un revenu plus considérable de toutes ces taxes d'Empire et cet espoir avait provoqué la loi du 15 juillet 1879 qui réformait et complétait l'article 70 de la constitution. Cette loi, appelée, de son auteur, amendement Frankenstein, fixa à 130 millions de marks la part de l'Empire dans le revenu des douanes et impôts sur le tabac. On estimait leur produit global pour l'exercice à venir de 170 millions de marks environ. Sur cette somme, l'Empire gardait donc 130 millions et le reste formait un fonds de reversement ou de répartition (*Ueberweisungen*) qui devait être distribué entre les États confédérés au prorata de leur population : cette dernière clause fut encore spécifiée par la loi du 1^{er} juillet 1881. Le chef du parti national-libéral Benningsen demandait que cette répartition fût proportionnelle aux ressources financières des États. Bismarck fit rejeter cette proposition comme contraire à un bon « unitarisme », car elle eût été une vérification par l'Empire des budgets particuliers. Le célèbre amendement Frankenstein fut adopté par 211 voix contre 122 : les socialistes, les progressistes, la plupart des nationaux-libéraux avaient voté contre.

Dans la pensée du chancelier, les droits nouveaux devaient amener un accroissement dans les recettes dont les États confédérés bénéficieraient : peut-être cet accroissement serait-il assez considérable pour permettre la suppression des contributions matriculaires. De cette façon, l'Empire ne serait plus comme un pensionnaire à charge (*ein lastiger Kostgänger* [1]), un créancier importun (*ein mahrender Glaubiger*), mais un pourvoyeur généreux pour les États de l'Empire (*ein freigebiger Versorger*). De fait, pendant la période bismarckienne et jusqu'aux traités de commerce de 1893, c'est-à-dire tant que dura le régime protectionniste, le total des contributions matriculaires fut presque toujours couvert par les impôts indirects, et même les États particuliers reçurent leur quote-part du surplus réparti.

D'après le tableau (n° II) que nous donnons ci-après, on peut suivre les variations de la répartition matriculaire et du produit des douanes et des impôts indirects. Dès la première année de la période protectionniste, l'excédent de ces produits au delà des 130 millions réservés pour le trésor impérial dépasse 38 millions, et cela vient en déduction de la contribution matriculaire, qui est réduite de 64 146 779 marks à 25 903 707 marks, soit de près de 44 %/. Pendant les exercices 1881-1882, 1882-1883, cette proportion est encore plus forte et, à partir de 1883-1884, les États confédérés reçoivent des parts de bénéfice sur le produit des revenus indirects dont nous venons de parler. De 1884 à 1893, la moyenne des répartitions (*Ueberweisungen*) est de 48 500 000 marks environ : elle atteint son maximum à l'exercice 1889-1890, avec un total de près de 140 millions de marks (139 766 814). On constatait

1. Discours au Reichstag, 9 juillet 1879.

en effet une progression ascendante dans les taxes d'Empire, grâce aux droits nouveaux, et elles s'étaient accrues encore d'impôts sur l'alcool (*Branntweinsteuer*) réservés, comme les premiers, à couvrir la somme des contributions matriculaires (loi du 24 juin 1887). Les droits de douane, seuls, qui produisaient une recette brute de 140 millions de marks de 1876 à 1880, donnaient, de 1881 à 1885, une moyenne de 216 millions, de 1886 à 1890 une moyenne de 321 millions et finalement dépassaient, en 1891, 406 millions de marks. Mais les contributions matriculaires suivaient aussi une marche ascendante.

TABLEAU II
Les contributions matriculaires et répartitions (1881-1905).

Années budgétaires	Contributions matriculaires	Produit des impôts à répartir entre les États de l'Empire	Surplus	
			des contributions matriculaires à payer par les États	du produit des impôts à recevoir par les États
Milliers de marks				
1880-1881.	64 146,7	38 243,0	25 903,7	»
1881-1882.	85 203,9	68 023,5	17 180,3	»
1882-1883.	84 827,3	83 456,1	1 371,2	»
1883-1884.	73 955,3	85 503,2	»	11 547,9
1884-1885.	64 040,2	105 027,3	»	40 987,1
1885-1886.	102 777,8	115 792,3	»	13 014,4
1886-1887.	119 178,1	137 056,6	»	17 878,5
1887-1888.	170 936,6	176 323,9	»	5 387,3
1888-1889.	207 780,2	277 804,2	»	70 020,9
1889-1890.	245 267,1	355 033,9	»	139 766,8
1890-1891.	301 102,2	378 914,5	»	77 812,3
1891-1892.	316 499,2	383 377,2	»	66 878,0
1892-1893.	316 301,7	358 925,0	»	42 623,3
1893-1894.	369 036,5	338 758,8	30 277,7	»
1894-1895.	385 433,3	382 859,6	2 573,7	»
1895-1896.	382 737,2	400 126,0	»	17 388,8
1896-1897.	399 374,5	414 567,8	»	15 193,3
1897-1898.	419 898,9	433 114,7	»	13 215,8
1898-1899.	454 858,8	467 586,3	»	12 727,4
1899-1900.	489 953,8	476 874,5	13 079,2	»
1900-1901.	527 662,3	508 472,7	19 189,5	»
1901-1902.	570 933,0	555 707,3	15 225,6	»
1902-1903.	580 639,7	556 235,0	24 404,7	»
1903-1904.	565 856,2	542 092,0	23 764,2	»
1904-1905 (évaluation ancien système).	577 645,8	553 931,0	23 714,8	»
1904-1905 (évaluation nouveau régime).	236 693,1	195 927,0	40 766,1	»
1905-1906	267 375,6	189 335,0	78 040,6	»

Nous avons vu que le chancelier eût voulu les diminuer, et il y avait d'abord réussi : de 85 203 000 marks en 1881-1882, les contributions matriculaires revenaient, en 1884-1885, au chiffre de 64 040 000 marks, soit un peu moins qu'en 1880-1881. Mais, en somme, ces contributions subsistaient et c'eût été, en effet, une grave imprudence que de se priver de cette ressource destinée à jouer en cas d'insuffisance

des droits indirects et, en outre, le Reichstag se montrait jaloux de conserver cet impôt, le seul revenu dont il fixait chaque année la quotité. Les quotes-parts matriculaires furent donc conservées et leur total s'éleva de 64 146 779 marks en 1880-1881 à 119 178 158 en 1886-1887 et enfin à 316 301 778 en 1892-1893. Sans doute, il n'y a pas accroissement constant d'une année à l'autre et on peut voir, d'après notre tableau, qu'entre les exercices 1881-1882 et 1884-1885, il y a diminution continue et que les deux derniers exercices 1891-1892 et 1892-1893 comportent le même total. Les sauts les plus brusques se placent après les exercices 1886-1887 et 1889-1890 où les contributions matriculaires montent respectivement de 119 millions à près de 171 millions et de 215 millions à 302 millions de marks.

Mais cette politique économique avait pour l'industrie et le commerce allemands des résultats plutôt défavorables : en 1879, le mouvement des importations était de 3 888 millions de marks et celui des exportations de 2 820 millions. Les années qui suivent le tarif protectionniste marquent une dépression sensible dans les importations ; les exportations augmentent, mais dans des proportions assez faibles et, en 1893, les importations arrivent seulement à 4 184 millions et les exportations à 3 244 millions de marks. Si l'on ajoute que cette période a été marquée par une émigration considérable, on comprendra que la politique protectionniste aboutissait à des mécomptes. Elle s'était flattée : de faire prospérer l'industrie nationale et elle passait par une crise, de ramener la population dans les campagnes et les travailleurs ruraux émigraient, d'éteindre les contributions matriculaires par des taxes indirectes et celles-ci subsistaient plus fortes qu'auparavant. Même il y avait déficit constant dans le budget de 1884 à 1889.

Il fallait donc changer la politique économique de l'Empire, et ce fut l'œuvre des traités de 1893. On sait comment ces traités de commerce, négociés par le chancelier de Caprivi, ont inauguré une période de libre-échange au moins relatif, à la grande colère du parti agrarien ; on sait aussi quelle prospérité les a suivis en Allemagne : sauf une dépression en 1901, le mouvement des affaires a eu une progression aussi continue que considérable. Les exportations ont passé de 3 milliards 244 millions de marks à 5 milliards 176 millions (1904) et les importations, de 4 milliards 184 millions à 6 milliards 180 millions, soit dans l'ensemble un total de 11 milliards 356 millions, en accroissement de 50,20 % sur l'année 1893. Le premier résultat de cette prospérité a été le développement de la population tant par le surplus de la natalité que par la diminution très sensible de l'émigration. Pendant les dix années correspondant au régime protectionniste (1881-1890), la population avait augmenté de 4 200 000 unités ou 9,30 % ; pendant les dix années de politique libérale, l'accroissement est de 7 millions ou 14,20 %. Naturellement, les bénéfices des chemins de fer, postes, etc., les produits des impôts de consommation augmentaient aussi et les ressources propres de l'Empire atteignaient, de 1893 à 1904, une moyenne annuelle de 437 500 000 marks au lieu de 353 650 000 de 1882 à 1893. Et il est remarquable que, tandis que, de 1893 à 1904, l'accroissement est continu, sauf pour la période de crise (1901-1902), au contraire, dans la première période les recettes fléchissent depuis 1883 et se retrouvent seulement en 1893 au même taux que dix ans auparavant.

L'augmentation des revenus de l'Empire était d'autant plus sensible qu'on leur avait enlevé le produit des droits de timbre par la loi du 24 juin 1900.

Et, dans le même temps, l'heureuse gestion de M. de Miquel, qui occupa le

Ministère des finances de 1890 à 1901, permettait à l'Empire de convertir sa dette de 4 % en 3 1/2 % (1897) et de contracter son premier emprunt au taux de 3 % (1890), et cette rente dépassait le pair en 1895 ! Mais aussi la dette de l'Empire ne cessait d'augmenter : en 1874, l'Empire avait pu, grâce à l'indemnité française, dénoncer ses dettes de guerre, et pendant les années qui suivent immédiatement la paix de 1871, il n'y eut vraiment pas de dette impériale ; à la fin seulement de la période libérale de Bismarck, différents emprunts contractés de 1877 à 1880 portent la dette à 267 780 000 marks en 1881. De cette date à la fin de la période protectionniste, la dette s'élève constamment jusqu'à concurrence de 1 milliard 740 millions de marks : chaque année, des ressources budgétaires sont demandées à l'emprunt, ce qui montre le caractère un peu factice des bonis assignés aux États confédérés pendant cette même période. A partir de la période libre-échangiste (1893), les emprunts ne cessent pas ; ils sont relativement modérés sous l'administration de Miquel, jusqu'en 1900, et, grâce aux conversions, si le capital de la dette s'augmente de 558 millions de marks, l'intérêt annuel ne monte que de 16 976 000 marks ; mais à partir de 1900, la dette s'élève par bonds rapides jusqu'au chiffre actuel (fin 1904) de 3 milliards 103 millions et l'intérêt est monté de 75 327 000 marks à 104 780 000 ou de 29 453 000 marks. C'est que le budget impérial, qui était de 555 907 000 marks en 1874, s'élevait à 610 millions en 1884, à 1 milliard 107 millions en 1892 et à 2 milliards 357 millions en 1903-1904. Cette augmentation énorme s'explique par les dépenses de la guerre, de la marine, par les constructions navales qui absorbent une grande partie des dépenses extraordinaires.

Naturellement, les contributions matriculaires ont suivi la même progression que le budget général : de 316 301 000 marks en 1893, elles s'élèvent à 489 858 000 en 1900 et à 580 639 000 en 1902-1903, chiffre maximum qu'elles aient jamais atteint. Le projet de budget 1904-1905, qui, comme nous le verrons, a été modifié par la réforme des contributions matriculaires, les portait encore à 577 645 000 marks. En échange, les impôts correspondants ont bien augmenté, mais leur produit a rarement dépassé le total des contributions matriculaires. De 1895 à 1899, les États confédérés ont reçu une moyenne annuelle de 14 700 000 marks de bonis, et depuis, les répartitions n'ont jamais couvert le total des contributions matriculaires. De 1900 à 1904, la moyenne du déficit est de 23 700 000 marks. Ainsi, par la force des choses, l'Empire retombait vis-à-vis des États particuliers dans la situation fâcheuse d'où Bismarck avait essayé de le tirer.

III

Cette situation devait nécessairement provoquer un désir de réforme. Le ministre Miquel proposa, en 1894, de réserver une somme de 40 millions de marks sous le nom de *Mindestbetrag*, destinée à compenser les différences entre les contributions matriculaires et le produit des impôts de répartition. On se procurerait cette somme au moyen d'impôts supplémentaires sur le timbre, le tabac, le vin, etc. Si les bonis dépassaient 40 millions, l'excédent appartenait à l'Empire et la somme à fournir aux États particuliers sur les douanes et tabacs était diminuée jusqu'à concurrence de 40 millions. Si, au contraire, le produit des répartitions était inférieur à cette dernière somme, les contributions matriculaires demeuraient indemnes jus-

qu'à concurrence d'un déficit de 40 millions. La réforme de Miquel ne se bornait pas là. Un autre projet proposait de fixer le total des contributions matriculaires au même taux que les répartitions évaluées d'après le budget (*Veranschlagte Überweisungen*). On devait avec les excédents budgétaires constituer un fonds de compensation (*Ausgleichungsfonds*) qui servirait à combler le déficit des années antérieures et au besoin à amortir la dette de l'Empire. Si ce fonds ne suffisait pas ou si on lui donnait une autre destination, l'Empire avait la faculté d'augmenter les impôts de timbre et de consommation pour couvrir le déficit dans les dépenses ordinaires et extraordinaires. On se flattait par là de ne pas abandonner l'amendement Frankenstein, de maintenir le partage des impôts entre l'Empire et les États particuliers. Mais, en même temps, on aurait donné à l'Empire une autonomie financière réelle, facilité la confection du budget pour les États confédérés, qui sauraient toujours exactement le montant de leur quote-part matriculaire. Enfin, le principe unitaire serait par-dessus tout fortifié. Mais il y avait à ce projet un inconvénient, c'est qu'en basant les contributions matriculaires exclusivement sur les impôts de répartition évalués, il les déterminait d'une façon automatique et enlevait au Reichstag un droit auquel il tient beaucoup,

Comme Bismarck auparavant, Miquel ne put faire passer son projet de loi : il se heurta à l'opposition du Reichstag qui ne voulut pas sacrifier ses droits budgétaires. Mais dorénavant l'idée d'une réforme devait faire son chemin.

Peu de temps, en effet, après le rejet des projets de M. de Miquel, le Reichstag votait la loi Lieber du 16 avril 1896, en vertu de laquelle, au moins pour un an, la moitié des excédents des impôts de répartition devait être employée à l'amortissement de la dette. Cette loi fut complétée par celles des 24 mars 1897 et 30 mars 1900 qui attribuaient à l'amortissement de la dette, non plus la moitié, mais les trois quarts de ces mêmes impôts. On arriva ainsi à diminuer la dette de 142 900 000 marks et à restreindre l'écart entre les contributions matriculaires et les répartitions. Mais ces lois supposaient la permanence des excédents dans les impôts d'assignation ; or, en 1903, il fallait équilibrer le budget par un emprunt de 72 102 000 marks. Il ne pouvait plus être question d'amortissement. Cependant, la loi du 28 mars 1903 essaya d'enrayer cet accroissement de la dette en spécifiant que cet emprunt devrait être amorti par l'excédent des impôts de répartition sur les évaluations budgétaires et par l'excédent éventuel de l'exercice courant dans les revenus propres de l'Empire, c'est-à-dire de revenus qui échappent aux répartitions. Mais, outre que ces ressources étaient fort aléatoires, un tel système présentait un grave inconvénient pour les États confédérés.

Ils n'avaient en effet plus rien à attendre des excédents des impôts de répartition et c'était avec leurs ressources propres, c'est-à-dire par une augmentation des contributions matriculaires, qu'ils devaient combler le déficit éventuel du budget impérial. Un tel état de choses était contraire à l'article 70 de la constitution, car les charges des États, au lieu d'être déterminées par le total des contributions matriculaires établies dans le budget, n'étaient délimitées que par le produit net des répartitions, impôt difficile à calculer, vu ses fluctuations. Il fallait donc venir à bout d'une telle situation ; cela a été l'objet de la dernière réforme financière, œuvre du nouveau ministre, M. de Stengel.

Cette réforme emprunte son principe aux projets de Miquel : d'un côté, en effet,

elle s'efforce de donner satisfaction aux États confédérés, en déterminant d'une façon plus rationnelle leurs rapports financiers avec l'Empire ; de l'autre côté, elle tend à restreindre l'augmentation de la dette impériale par une réglementation qui ait un caractère durable et dont on puisse attendre plus de succès que des lois précédentes faites dans le même but. Toutefois, la réforme actuelle se distingue des réformes antérieures : elle saisit (c'est du moins l'expression propre du projet de loi) le mal à la racine et elle n'est accompagnée d'aucune proposition d'impôts nouveaux.

Quels sont donc, suivant M. de Stengel, les vices de la situation financière de l'Empire ? C'est : 1° le développement exagéré donné à l'amendement Frankenstein ; 2° l'usage que l'on a fait des excédents des années antérieures suivant les termes mêmes de l'article 70 de la constitution.

La loi Frankenstein de 1879 n'assignait, comme nous l'avons vu, qu'une somme de 40 millions, prise sur les produits des douanes, à reverser aux États confédérés ; mais par le développement de ces mêmes produits, par l'adjonction aux impôts de répartition de nouvelles taxes sur le tabac, l'alcool, le timbre, etc., on est arrivé au total énorme de 556 235 000 marks en 1903, par exemple. La contribution matriculaire s'est accrue dans les mêmes proportions : de là un mouvement de fonds considérable et inutile entre l'Empire et les États confédérés et réciproquement.

D'autre part, l'article 70 de la constitution stipule que les excédents des exercices antérieurs devront servir à couvrir les dépenses ordinaires. Par là, on entendait des excédents sur les revenus propres de l'Empire et non sur les contributions matriculaires élevées au delà des nécessités budgétaires. Mais, dans la pratique, on a compté les excédents des années précédentes comme recette ordinaire et on a fait appel aux contributions matriculaires pour combler le déficit.

Comment la réforme projetée par le gouvernement a-t-elle traité ces deux difficultés ? La question des excédents des années antérieures a été chose fort simple : désormais ils ne peuvent plus servir qu'à couvrir les dépenses extraordinaires communes, à moins que la loi de finances ne leur donne une autre destination. C'est au Parlement qu'appartient la décision.

Mais c'est sur la réforme des contributions matriculaires qu'il nous faut insister. L'idée capitale du projet du gouvernement était de les restreindre et, pour y arriver, de restreindre les impôts de répartition. Dans les propositions présentées au Reichstag, le ministre projetait de ne plus faire figurer parmi ces impôts les produits des douanes, ceux des tabacs, des droits de timbre, mais de limiter les répartitions aux seuls droits sur l'alcool. Cela avait l'avantage d'éviter les fluctuations trop grandes des autres sources de revenu ; de 1894 à 1903, le produit de cet impôt avait oscillé de 95 141 000 (1896) à 109 762 000 marks (1899). Or, le gouvernement proposait également de prendre comme base de l'évaluation des contributions matriculaires la moyenne des cinq dernières années des impôts de répartition. Cela faisait pour le droit sur l'alcool une somme de 106 400 000 marks environ et, comme il y avait un déficit à couvrir de 23 714 860 marks, le total des contributions matriculaires se trouvait ramené à 130 114 860 marks. Mais le Reichstag, d'après sa commission, n'a pas adopté toutes les vues du gouvernement. Il a ajouté aux impôts de répartition les droits sur le timbre et les cuves de fermentation : cela fait un total de 195 927 000 marks au budget de 1094-1905. Mais, par contre, malgré l'opposition des délégués de la Bavière et de Bade, la commission n'a pas admis la fixation des

contributions matriculaires d'après la base de la moyenne des répartitions payées aux États confédérés pendant les cinq dernières années. La contribution matriculaire a été fixée à 236 437 100 marks. C'est donc une somme de plus de 40 millions non couverte par les impôts de répartition. Mais cette somme n'est pas payée par les États particuliers sans aucune chance de compensation. La loi de réforme stipule expressément que, à la fin de l'exercice, le surplus des recettes de l'Empire devra être attribué aux États confédérés. La loi de finances dit aussi de manière formelle que les contributions matriculaires ont toujours leur caractère subsidiaire et qu'on n'y fait appel que dans le cas d'insuffisance des revenus propres de l'Empire. En résumé, la réforme financière de 1904 est donc une restriction à la loi Frankenstein et à ses développements, qui avaient porté à un total considérable les contributions matriculaires en les faisant comme remorquer par les impôts de répartition. Elle tend à leur donner un caractère plus fixe et, en cas d'excédents budgétaires, elles peuvent être compensées par le bénéfice des États confédérés. Mieux que les projets de Miquel, la loi Stengel maintient le droit budgétaire du Reichstag à fixer la quotité des contributions matriculaires. Enfin, le principal avantage de la réforme c'est que désormais on ne peut plus faire appel aux contributions particulières que pour faire face aux dépenses ordinaires, et non pour couvrir le déficit d'une année antérieure. Les budgets des États particuliers ne sont plus sujets à des surprises qui rendaient difficile leur établissement. Mais cette réforme suffira-t-elle ?

Pour cela, il faudrait que les contributions matriculaires ne fussent jamais augmentées et surtout qu'elles fussent compensées par les excédents dans les recettes de l'Empire. Cette hypothèse se réalisera-t-elle ? Dans l'avenir peut-être, mais, en attendant, le présent ne favorise pas une semblable espérance. Pour l'exercice financier qui vient de commencer au 1^{er} avril dernier, le total des sommes à répartir entre les États de l'Empire est évalué à 189 335 000 marks, soit 6 592 000 marks de moins que l'an passé, tandis que les contributions matriculaires montent à 267 375 600 marks, soit 30 682 500 marks de plus. On a escompté, il est vrai, l'augmentation future du produit des douanes, conséquence des nouveaux tarifs. Mais, outre qu'il peut y avoir des mécomptes toujours possibles de ce côté, il ne faut pas oublier que la loi Trimborn réserve les excédents produits par les droits sur certains objets de consommation à l'alimentation d'une caisse pour les veuves et orphelins d'ouvriers. En outre, les dépenses pour l'armée, pour la marine ne s'arrêteront pas ; de là, la nécessité de nouveaux emprunts dont les arrérages augmenteront les dépenses de l'Empire. Or, depuis plusieurs années, l'équilibre budgétaire n'est réalisé qu'au moyen d'emprunts (l'emprunt pour l'exercice 1905-1906 est de 228 millions de marks) qui, de 1901 à 1905, ont porté le total de la dette impériale de 2 515 à 3 223 millions de marks et les arrérages, de 88 717 000 à 112 840 000 marks. C'est donc une situation financière qui ne laisse pas d'être critique.

Enfin, le seul fait que les contributions matriculaires subsistent est leur plus grave inconvénient, car les arguments de Bismarck contre elle n'ont rien perdu de leur valeur. A coup sûr, il y a plus d'égalité qu'autrefois dans leur répartition, en ce sens que chaque État paye une contribution proportionnée à sa population ; mais, pas plus qu'auparavant, cette contribution n'est en rapport avec les facultés financières des États. Le tableau que nous donnons ci-après (n° III) montre assez combien la part de chaque État est peu en relation avec son budget. Si l'on additionne tous les budgets des États confédérés, on voit que le rapport des contributions matricu-

lares à l'ensemble est de 6,05 %; or, ce rapport s'élève à 18,63, 20,40, et 21,70 % dans les petits États de Schaumbourg et les deux Reuss : ce dernier chiffre est le maximum. Ce taux n'est que de 6,28 en Bavière, de 5,13 en Prusse et s'abaisse à 3,60 et 3,27 à Brême et à Hambourg. Il serait donc imprudent peut-être de croire que la réforme Stengel ait réglé la question des contributions matriculaires; déjà, au sein de la commission des finances, plusieurs membres ont réclamé la création d'un impôt direct d'Empire, soit sur le revenu, soit sur les successions. Ce serait sans doute chose grave qu'un impôt direct superposé à ceux des États particuliers; mais il flatterait le Reichstag en augmentant ses attributions financières.

TABEAU III
Les contributions matriculaires et leur rapport au budget des États
de l'Empire allemand (année financière 1905-1906).

États de l'Empire	Budget des États	Contributions matriculaires	Rapport pour 100 de ces contributions au budget de chaque État
—	—	—	—
	Milliers de marks		
Prusse	2 812 020,3	164 269,9	5,13
Bavière.	452 472,9	28 370,7	6,28
Saxe	354 762,6	20 018,0	5,64
Wurtemberg.	172 505,3	10 176,8	5,90
Bade	168 098,4	8 901,3	5,30
Hesse-Darmstadt	72 350,5	5 336,3	7,38
Mecklembourg-Schwérin.	34 336,3	2 896,2	8,27
Mecklembourg-Strélitz.	3 560,0	488,9	13,73
Saxe-Weimar	14 378,2	1 729,2	12,08
Oldenbourg	24 934,8	1 902,2	7,60
Brunswick.	28 414,9	2 212,7	7,80
Saxe-Meiningen.	10 340,7	1 194,8	11,60
Saxe-Altenbourg	5 883,4	928,8	15,76
Saxe-Cobourg-Gotha	8 669,6	1 093,9	12,67
Anhalt	15 377,3	1 506,2	9,80
Schwarzbourg-Sondershausen.	3 574,3	385,5	10,70
Schwarzbourg-Rudolstadt	3 347,6	443,4	13,30
Waldeck	1 671,7	276,0	16,60
Reuss (I)	1 595,0	325,9	20,40
Reuss (II).	3 078,6	663,4	21,70
Schaumbourg-Lippe.	1 085,6	205,5	18,63
Lippe.	3 983,4	661,1	17,10
Lübeck	10 201,3	461,2	4,52
Brême	29 408,3	1 071,6	3,60
Hambourg.	111 507,8	3 661,4	3,27
Alsace-Lorraine	68 460,5	8 193,4	11,98
	4 416 019,3	267 375,6	6,05

D'autre part, par la réforme nouvelle, le gouvernement impérial a l'entière disposition du produit des douanes et tabacs, sur lequel les États particuliers n'ont plus rien à prétendre. Ces ressources suffiront-elles à l'Empire et, maître du produit des

tabacs, ne reprendra-t-il pas un jour les projets de monopole formés autrefois par le prince de Bismarck ? Ou la création d'un impôt direct d'Empire, ou un renforcement des impôts indirects, telle nous semble être l'alternative qui s'imposera un jour ou l'autre aux hommes d'État allemands. Ce jour-là, forcément, la question des contributions matriculaires se posera derechef, et une nouvelle solution devra intervenir (').

Paul MEURIOT.