

Debellyme

PROJET
D'UNE
CAISSE GÉNÉRALE
DE
COMPENSATION

PAR
Ad. de BELLEYME
Député au Corps Législatif

PARIS

IMPRIMÉ PAR A. HENRY NOBLET

30, RUE DU BAC

1860



526

E.P.
PZ 526
C 0002810833

PROJET
D'UNE
CAISSE GÉNÉRALE
DE COMPENSATION

La publication récente du troisième compte moral et financier des opérations de la Caisse de la boulangerie de Paris, nous offre l'occasion d'appeler l'attention publique sur le succès de cette nouvelle institution et d'en demander le développement.

Accueillie par d'injustes préventions, comme le sont souvent les innovations les plus heureuses, il a fallu l'intervention d'une haute volonté pour vaincre les obstacles et les incrédulités qui s'opposaient à son introduction.

Maintenant que l'expérience a prononcé, il n'est pas sans utilité, peut-être, de faire voir par cet exemple que chaque jour peut donner la solution d'un pro -

blème, et qu'il y a sans cesse de nouvelles conquêtes à faire dans l'intérêt de l'humanité.

La Caisse de la boulangerie de Paris a été créée principalement dans le but de mettre en œuvre le système de la compensation du prix du pain.

Ce système, dont le principe est la prévoyance, fait servir l'expérience des temps passés à la préservation de l'avenir. Se fondant sur l'observation de l'alternative périodique pour ainsi dire qui existe entre les années d'abondance et celles de la disette, il parvient, en élevant presque insensiblement le prix du pain dans les unes, à l'abaisser notablement dans les autres, et à lui imposer, sinon une moyenne, du moins un maximum qui l'empêche d'être jamais trop cher pour la classe pauvre.

Les études statistiques les plus consciencieuses ont fait connaître qu'il y avait cinq bonnes années sur six, et que si l'on recherchait la moyenne du prix du pain pendant un certain nombre d'années, on arrivait à un prix remarquablement faible. Il résulte en effet des calculs auxquels s'est livré M. Noyon, qui a organisé et dirigé pendant quatre ans avec une grande habileté la Caisse de la boulangerie de Paris, que la moyenne du prix du pain, de 1801 à 1855, a été au-dessous de 35 centimes le kilogramme.

Ces faits autorisaient à conclure qu'il y avait une compensation non-seulement possible, mais facile entre les bonnes et les mauvaises années, et cette idée si simple, en réussissant à se faire jour et à passer dans

la pratique, est venue offrir la solution d'une des plus intéressantes questions d'humanité et d'administration publique. Grâce à elle, on est devenu maître de conjurer les cruels effets de la disette, et ce résultat, qui avait dû pendant si longtemps paraître en dehors du possible, est maintenant un fait acquis.

C'est précisément ce dont on peut se convaincre en jetant les yeux sur le compte des opérations de la Caisse de la boulangerie de Paris.

La crise alimentaire si longue et si douloureuse, qui a pesé récemment sur la France, a passé sur la population parisienne pour ainsi dire sans l'atteindre. Du moins, la ville de l'Empire où le pain aurait dû être le plus cher, est celle où il s'est vendu au meilleur marché. La ville où l'alimentation publique prend facilement les proportions d'une difficulté gouvernementale, a été celle où, pendant trois années consécutives de disette, la population a eu le moins à se préoccuper du prix du pain.

Mais ce qu'il y a de plus remarquable peut-être, c'est que ce résultat si heureux pour les classes pauvres n'a rien coûté à l'État, ni à la ville, ni aux classes aisées de la société.

Il en a été ainsi par le seul et unique effet du système de la compensation.

L'établissement de ce système est l'œuvre du décret du 27 décembre 1853, dont la pensée a été expliquée par ces remarquables paroles de l'Empereur à l'ouverture de la session législative de 1854 : « Je

recommande surtout à votre attention le système adopté par la ville de Paris ; car s'il se répand, comme je l'espère par toute la France, il préviendra désormais pour la valeur des céréales ces variations extrêmes qui, dans l'abondance, font languir l'agriculture par le vil prix du blé, et, dans la disette, font souffrir les classes nécessiteuses par la cherté excessive.

« Ce système consiste à créer dans tous les grands centres de population une institution de crédit appelée Caisse de la boulangerie, qui puisse donner, durant les mois d'une mauvaise année, le pain à un taux beaucoup moins élevé que la mercuriale, sauf à le faire payer un peu plus cher dans les années de fertilité. Celles-ci étant en général plus nombreuses, on conçoit que la compensation s'opère facilement. »

Par le décret du 27 décembre 1853, le conseil municipal de Paris fut autorisé à taxer le pain, soit au-dessous, soit au-dessus du taux de la mercuriale, selon l'élévation de celle-ci, et la Caisse de la boulangerie fut chargée, en exécution des décisions du conseil municipal, de faire les avances de la détaxe, de percevoir les produits de la surtaxe, d'établir une balance entre ces deux opérations et d'équilibrer les bénéfices et les pertes, de manière à obtenir leur exacte compensation.

Tel est le système à l'aide duquel il est possible d'assigner au prix du pain une sorte de maximum qui donne satisfaction à tous les besoins et à toutes les conditions d'existence.

Depuis qu'il fonctionne, voici les résultats qu'il a produits :

Il a débuté le 1^{er} septembre 1853 ; depuis cette époque jusqu'au 1^{er} octobre 1856, il y a eu 66 quinzaines de détaxe ; et depuis le 1^{er} octobre 1856 jusqu'au 31 décembre 1859, il y a eu 84 quinzaines de surtaxe.

Les 66 quinzaines de détaxe ont coûté à la Caisse de la boulangerie la somme de 53,557,947 francs ; les 84 quinzaines de surtaxe ont produit une somme de plus de 35 millions : il reste 18 millions à combler.

Ainsi, même en faisant la part des frais occasionnés par l'organisation de la Caisse de la boulangerie et la mise en pratique du système de la compensation, plus des 3 cinquièmes de la dépense auront été couverts en trois ans ; encore deux années de bon marché et les 2 cinquièmes restant seront également amortis. Ces résultats sont corrélatifs aux calculs qui donnent cinq années d'abondance sur six. Ils sont même supérieurs, car c'est une disette de trois ans, et non pas d'une année, qui aura été liquidée en cinq ans.

Prise dans ces termes, l'épreuve pourrait être tenue pour concluante ; mais elle l'est bien au delà de ce qu'elle paraît.

En effet, les 53 millions dépensés pendant les 66 quinzaines de cherté ont été le prix auquel il a fallu payer une première expérience.

Cette épreuve a coûté 53 millions parce qu'il n'a pas

été donné à l'administration de deviner à l'avance la durée de la disette, et surtout d'apprécier exactement le prix auquel la population de Paris pouvait payer le pain sans éprouver de malaise sérieux.

On a cru d'abord qu'il fallait le donner à 40 centimes le kilogramme, et du 1^{er} septembre 1853 au 31 décembre 1855, c'est-à-dire pendant vingt-huit mois on l'a livré à ce prix, il en a coûté 49,130,000.

A partir de ce moment on s'est effrayé, et on a élevé le prix du pain d'abord à 45 centimes, puis enfin à 50 centimes. Arrivé à ce chiffre, on a puse convaincre que c'était le taux normal qui conciliait à la fois les intérêts de la Caisse de la boulangerie, dont il modérât les avances, et les besoins de la population, chez laquelle il ne soulevait ni murmures ni souffrances.

Or, si dès l'origine de la disette on avait seulement fait payer le pain 45 centimes le kilogramme, il n'en eût coûté pour toute sa durée que 43,523,234 francs; et si on l'eût toujours fait payer 50 centimes, on n'aurait eu à avancer que la somme, réellement minime, insignifiante même, de 44,582,925 francs.

Ainsi, moyennant une avance de 45 millions, Paris peut se soustraire aux effets d'une disette de trois années, et les difficultés que le système de la compensation a dû vaincre à son début n'ont plus d'autre importance que de donner la mesure de sa puissance.

Au point de vue pratique, quelques faits importants peuvent se dégager de ce qui précède.

D'abord, quelle que soit la durée d'une disette et la

cherté du pain, on peut le donner à 50 centimes le kilogramme, sans inquiétude pour les finances de la ville ou pour les opérations de la Caisse de la boulangerie.

On sait encore qu'au jour où l'abondance renaît et où le prix du pain s'abaisse, l'administration a la main assez ferme pour remplir son devoir en maintenant le pain à un prix qui couvre la Caisse de la boulangerie de ses avances. On sait enfin que la population de Paris est assez intelligente et juste pour ne pas se refuser à un sacrifice qui est la condition de sa sécurité à venir, et dont elle n'a même pas toujours conscience.

Le chiffre normal du prix du pain en temps de disette, la facilité d'une surtaxe aux époques de fertilité, la certitude d'arriver dans un temps donné à l'équilibre parfait entre les deux plateaux de la balance, voilà ce qui ressort incontestablement des faits accomplis.

Ainsi s'évanouit une objection dont les adversaires du système de la compensation avaient fait beaucoup de bruit. Il sera facile, disait-on, de donner le pain à bon marché; mais lorsqu'il faudra en surélever le prix, l'administration faiblira et reculera devant le mécontentement de la population.

En dépit de ces prédictions, la pratique a donné raison à la théorie, et le succès de la mesure est dû à la raison publique autant qu'à la sagesse de l'administration.

Par la vertu du décret du 27 décembre 1853, la

ville de Paris se trouve désormais en possession d'un privilège précieux et presque unique ; elle s'est mise à l'abri des effets de la disette, sans le secours de l'État, avec l'aide exclusive de ses propres ressources, en établissant au profit de tous, sans exception, l'équilibre entre la surabondance et la disette.

Mais nous n'avons examiné jusqu'ici qu'un des côtés de la question ; il nous reste à apprécier le système de la compensation au point de vue des principes économiques et à la venger de critiques assez étranges dont elle a été l'objet.

L'alimentation du peuple de Paris est une question qui date de loin, qui a de nombreux précédents et qui touche aux règles les plus délicates de l'ordre social.

Tous les gouvernements ont été aux prises avec elle, et il n'est pas sans intérêt de connaître les différentes manières dont elle a été successivement résolue.

Avant Colbert, le produit des terres situées dans un rayon de dix lieues autour de Paris était exclusivement affecté à l'alimentation de la capitale : en temps normal, les produits de cette zone suffisaient ; mais quand la récolte venait à manquer, on frappait un impôt forcé sur les plus riches bourgeois de Paris, et, avec l'argent des riches, on nourrissait les pauvres.

Colbert abandonna ce système et introduisit pendant la disette de 1662 à 1665 celui des bons de pain, qui consiste à délivrer à la classe nécessiteuse des bons de pain pour un prix inférieur à celui de la mercuriale.

On voyait alors dès le matin la population indigente se rendre aux Tuileries pour y recevoir ce qu'on appelait le pain du roi. Mais comme ce spectacle ne fut pas goûté très-longtemps, la distribution se fit, plus tard, particulièrement pendant la disette de 1693 et 1694, dans les diverses paroisses de Paris; il y avait alors 120,000 parties prenantes, et le pain était donné à 2 sous la livre.

En 1789, l'Assemblée nationale vota des sommes considérables pour nourrir Paris.

En 1793, la Convention établit la loi du maximum.

En 1793, après la suppression du maximum, la Convention fit acheter le pain et la viande au compte de l'État et les revendit à la population de Paris : le pain était livré à 3 sous la livre, tandis qu'à la même époque on le payait 25 sous à Bordeaux et 50 sous (numéraire et non pas assignats) à Strasbourg. Il résulte du rapport de Boissy-d'Anglas que chaque jour il se consommait huit mille quintaux de farine et que l'on perdait 32 sous par livre de pain.

Le système de la compensation parut enfin : il fut inauguré par l'Empereur Napoléon I^{er}, et c'est son plus beau titre à la confiance publique d'avoir été adopté par ce génie à la fois si vaste et si sûr, qui n'avait pas le goût des théories et ne s'arrêtait jamais qu'à ce qui est essentiellement pratique.

Après des études approfondies, et sur un rapport de M. le comte de Montalivet, alors ministre de l'intérieur, l'Empereur, par une sage prévoyance, éta-



blit le système de la compensation dès 1804 et le fit fonctionner jusqu'en 1810, pendant sept années consécutives d'abondance.

Malheureusement le commerce de la boulangerie avait été chargé de l'opération de la surtaxe, et les produits restèrent entre les mains des boulangers ; lorsque la disette de 1812 survint, ceux-ci supportèrent bien pendant quelque temps les frais de la détaxe : mais bientôt ils s'y refusèrent. Le personnel de ce commerce s'était modifié, presque renouvelé ; les anciens boulangers avaient gardé les bénéfices de la surtaxe ; les nouveaux déclinèrent la responsabilité qui pesait sur leurs prédécesseurs ; ceux-ci se déroberent aux investigations de l'autorité ; bref, par le défaut de centralisation et de l'existence d'une Caisse commune et publique, le fruit de sept années de prévoyance fut presque absolument perdu.

Mais le calcul des produits de la surtaxe a été fait par l'honorable M. Devinck, député au Corps législatif, rapporteur de la Commission de la dotation de la Caisse de la boulangerie de Paris. Ces produits, s'ils eussent été fidèlement conservés, auraient dépassé de 22 millions les sacrifices nécessités par la disette de 1812 et 1813.

A défaut de cette ressource, l'Empereur fit face aux dépenses des disettes qui eurent lieu sous son règne. Il prit pour cet objet 80 millions sur son domaine extraordinaire.

La Restauration, dès son début, eut à subir la

cruelle disette de 1816 à 1818 : elle revint à l'ancien régime des bons de pain à prix réduit.

Un éminent ministre, M. Lainé, dans un rapport au roi Louis XVIII, justifiait la conduite qu'il avait fallu tenir par les « ménagements dus à l'habitude prise à Paris de ne manger que du pain blanc et de ne le payer, dans les années de cherté, qu'à des prix inférieurs à ceux des marchés voisins. Cette habitude, ajoute-t-il, très-ancienne et très-dispendieuse, a acquis assez de force pour qu'on ne puisse tenter de la changer brusquement et sans précautions ; le maintien de la tranquillité au milieu de cette immense population semble faire une loi de continuer, même au milieu de grands embarras financiers, la concession d'une prime aux boulangers pour les dédommager de l'infériorité de la taxe. »

Cette prime coûta 7 millions à l'État et 18 millions à la ville de Paris.

On suivit le même système en 1828 et 1829, et le nombre des nécessiteux auxquels il fut distribué des bons de pain, s'éleva, en juillet, à 227,399, et fut en moyenne, pendant la durée de la disette, de 141,000.

On évalue à 75 millions de francs les dépenses générales occasionnées par ces deux disettes.

Enfin le Gouvernement de juillet persévéra dans le système des bons de pain ; mais il en fit supporter la charge exclusivement à la ville de Paris. Les dix mois et demi de la disette de 1846 à 1847 ne coûtèrent pas moins de 9,025,000 francs.

On voit que le système des bons de pain remonte à une origine ancienne et qu'à l'exception d'un seul, tous les gouvernements antérieurs avaient, en l'adoptant, pris leur parti de donner le pain à bon marché au peuple de Paris et de le nourrir aux frais soit de l'État, soit de la ville.

L'essai du système de la compensation tenté sous l'Empire n'avait pas été heureux ; une fois abandonné, les anciennes traditions avaient repris leur empire, et la Restauration aussi bien que le gouvernement de juillet s'étaient résignés à les suivre.

Ce fut contre l'autorité de ces précédents, contre l'empire des habitudes prises, contre les souvenirs d'un premier échec, que le gouvernement de l'Empereur n'a pas craint de lutter pour entrer dans une voie plus régulière et relever le système de la compensation.

Chose étrange ! jamais retour aux vrais principes ne fut accueilli avec moins de justice.

On avait passé aux gouvernements antérieurs des distributions plus ou moins gratuites de bons de pain, se répandant, non pas seulement sur la classe indigente à titre de charité, mais sur la population ouvrière à titre de secours, et l'on ne voulait pas permettre au gouvernement impérial de ne plus livrer le pain gratuitement à personne, et de le vendre au même prix à tout le monde, riche ou pauvre, sans distinction.

Par un singulier renversement des idées, le régime

des bons de pain trouva des admirateurs qui prirent sa défense et critiquèrent le système de la compensation en l'accusant de violer la règle essentielle que chacun doit se suffire à soi-même, et d'occasionner une immixtion fâcheuse de l'administration dans la question du prix du pain.

Cet éloge et cette critique ne nous paraissent pas à leur place; des deux systèmes, s'il en est un qui viole les principes, c'est assurément celui des bons de pain, car en temps de disette il fait intervenir directement le secours de l'État et l'aumône publique, il apprend à la population ouvrière à compter sur cette ressource, il la dispense de la préoccupation et du soin de l'avenir.

Le système de la compensation, au contraire, en élevant pendant le bon marché le prix du pain de tout ce dont il a été abaissé pendant la cherté, récupère dans une période juste ce qui a été perdu dans l'autre, fait ainsi payer le pain jusqu'au dernier centime, et arrive à ce résultat irréprochable d'affranchir l'ouvrier du secours de la charité et de ne plus le confondre avec le mendiant.

Au nom de la règle que nul ne doit vivre aux dépens du public, que l'État ne doit pas se charger de nourrir même les pauvres, le jugement à porter sur les deux systèmes ne nous paraît pas douteux et il ne nous semble pas possible de contester à celui de la compensation la supériorité morale et la fidélité aux saines doctrines de la responsabilité humaine. Il suffit,

pour caractériser la différence qui existe entre eux, de dire que l'un est un mode d'assistance et de charité, l'autre un mode de prévoyance publique.

A un autre point de vue, la différence n'est pas moins grande.

Jusqu'à l'Empire, c'était aux dépens de la France que l'on nourrissait la population parisienne; inutile d'insister sur ce qu'il y avait d'anormal et d'excessif dans ce fait.

L'Empereur ne voulut pas imiter le passé; en principe il essaya la compensation, en fait il paya 80 millions sur son domaine extraordinaire.

La Restauration n'avait ni la même force, ni les mêmes ressources : il fallut subir de nouveau le régime des bons de pain, mais du moins elle en fit supporter la plus large part à la ville de Paris; la France ne fut plus obligée de nourrir complètement les pauvres et les ouvriers de la capitale.

Enfin le gouvernement de Juillet crut sans doute être rentré tout à fait dans la règle en mettant les bons de pain exclusivement à la charge de la ville de Paris.

Il y a, en effet, une justice relative à ce que ce soit la ville de Paris, et non la France, qui subviennne à l'alimentation d'une portion de la population parisienne, et cependant les deux systèmes sont, l'un comme l'autre, contraires aux véritables principes.

Que ce soit l'impôt de la France ou l'impôt de la ville de Paris qui serve à nourrir une certaine classe

des habitants de la capitale, le vice est le même, parce que, dans un cas comme dans l'autre, c'est l'impôt qui est employé à distribuer le blé ou le pain : or, l'impôt appartient à tous, l'impôt est la fortune publique d'un État ou d'une ville, et il doit être employé en dépenses publiques faites au profit de tous et non pas en distributions d'aliments faites à une certaine catégorie d'individus, car alors il est évident que cette catégorie vit aux dépens du public.

Nous avons autant que qui que ce soit le sentiment des nécessités exceptionnelles d'une disette ; mais nous en sommes sur le mérite de deux systèmes et nous voulons précisément prouver qu'avec l'un il faut sacrifier ou l'humanité ou les principes, tandis que l'autre a le bonheur de les concilier.

Mais, dira-t-on, quelle différence y a-t-il entre un impôt et la surtaxe du pain ? Leurs effets ne sont-ils pas les mêmes, la surtaxe n'est-elle pas la même chose qu'un impôt ?

D'abord, en admettant qu'elle soit un impôt, elle aurait le mérite d'être un impôt spécial.

On comprend de suite les graves inconvénients qu'il peut y avoir à employer les impôts généraux à l'alimentation publique ; c'est un détournement auquel il n'est pas facile de poser une limite.

Un impôt spécial, au contraire, ne se confondant pas avec les impôts généraux, ayant une destination fixe, détermine avec précision l'étendue du sacrifice ; il cesse avec la cause qui l'a fait naître, et sa spécia-

lité est une garantie et une borne posée à son développement et à sa durée.

Mais nous avons hâte d'aborder la véritable question, celle de savoir si la surtaxe est un impôt.

Un mot suffit pour montrer qu'elle n'est pas un impôt, en ce sens qu'elle repose sur un principe opposé à celui de l'impôt et qu'elle a des effets différents ; ce mot, c'est qu'au lieu d'être proportionnelle, elle est égale.

Le principe de l'impôt en France est la proportionnalité. Sans entrer dans l'examen des critiques plus ou moins justes élevées contre certains impôts, nous croyons pouvoir dire que la proportionnalité est et doit être le principe de l'impôt.

La surtaxe du pain, au contraire, est basée sur la règle de l'égalité absolue : chacun la paye, non pas en proportion de ses consommations générales, de sa fortune, de sa richesse, de son revenu, mais en raison exacte de ce qu'il mange de pain. A ce point de vue, on pourrait même la dire disproportionnelle, en ce sens que les classes aisées consomment moins de pain que les classes qui travaillent de leurs mains.

Il n'y a pas là une question de pure théorie, les conséquences pratiques sont frappantes : chacun fournit à la surtaxe juste ce qu'il prend à la détaxe, nul ne vit aux dépens du public ; il y a égalité absolue entre les avantages et les charges, entre l'actif et le passif résultant de la consommation de chaque individu. Et si certaines classes de la société mangent plus de

pain que d'autres, ces classes ont bien le droit de prendre une plus large part à la détaxe, puisqu'elles ont contribué davantage à la surtaxe.

Le système de la compensation respecte donc scrupuleusement tous les principes, il conserve à l'impôt général sa véritable destination et il crée pour un but déterminé une taxe spéciale dont les règles appropriées à sa nature sont conformes aux préceptes de la prévoyance et de l'humanité, aussi bien qu'aux lois de la justice et de l'économie politique.

Une autre objection se présente. Les bons de pain, disait-on, sont plus économiques ; la compensation est un gouffre pour les finances de la ville de Paris.

Voici le raisonnement que l'on fait : Les bons de pain ne se distribuent qu'aux indigents et aux classes manuellement laborieuses, tandis qu'avec la compensation il faut donner du pain à bon marché à tout le monde ; la compensation doit donc être plus chère.

Le conseil municipal de la ville de Paris n'a jamais été de cet avis, et il avait bien ses motifs : c'est qu'en raisonnant de la manière qui précède, on oublie une chose essentielle, on oublie le principe des deux systèmes, on oublie que le système des bons de pain est gratuit, que celui de la compensation ne l'est pas, que les bons de pain constituent une dépense irrécouvrable et une perte nette, tandis que, si la compensation fait des avances en abaissant le prix du pain, elle les recouvre en le surélevant.

Dans le système des bons de pain, il n'y a qu'une

opération, qui consiste en une distribution gratuite. Dans le système de la compensation il y en a deux, l'une passive, l'autre active, la dépense et la recette, la détaxe et la surtaxe ; son principe, son but et jusqu'à son nom, tout indique qu'elle est organisée pour équilibrer et compenser les deux opérations qui la composent.

Et maintenant voici les calculs qui ont été faits sur les résultats économiques et qui éclairent cette partie de la question.

On a recherché quelle aurait été la dépense faite pendant la dernière disette si l'on eût distribué des bons de pain ; on l'a évaluée, d'après les précédents, à 30 millions pour Paris *intrà muros*, sans comprendre la banlieue.

La compensation a coûté pour Paris *intrà muros* 32 millions, pour Paris *intrà* et *extrà muros*, 53 millions.

Sur cette avance de 53 millions, la surtaxe a déjà fait rentrer 35 millions. De sorte que, même en déduisant 5 millions pour les frais, la compensation pour Paris et la banlieue coûte déjà, en ce moment, sept millions de moins que les bons de pain n'auraient coûté pour Paris seulement, c'est-à-dire 23 millions au lieu de 30.

Quant à l'avenir, la surtaxe continuant de fonctionner, il n'y a pas de raison pour que les 23 millions restant dus ne soient pas recouvrés comme l'ont été les 35 premiers.

Au lieu d'avoir fait une perte irrécouvrable de 30 millions, la ville de Paris est en avance de 23 millions parfaitement recouvrables. Telle est en chiffres la différence entre les deux systèmes.

Enfin, nous devons rappeler que la dernière disette aurait dû coûter 15 millions au lieu de 53, c'est-à-dire moitié moins que les bons de pain, et moitié moins que ce que la surtaxe a déjà rapporté. La ville de Paris devrait être depuis longtemps complètement indemnisée de ses avances.

Nous arrivons au dernier terme de la question. Que faut-il penser de l'intervention administrative? Est-elle contraire aux principes, compromet-elle ou sert-elle l'intérêt général?

Et d'abord, quand elle le voudrait, l'administration pourrait-elle ne pas intervenir ?

Le progrès et la civilisation ont leurs exigences; la formation des grandes villes et des agglomérations populaires, si favorables aux besoins du travail industriel, ne doit pas, en compliquant la question de l'alimentation publique, se résoudre en une aggravation de la condition des classes laborieuses.

Quel que soit le droit de la société de décliner la responsabilité des calamités providentielles, quand il s'agit de crises alimentaires, il ne suffit pas de s'en prendre à la Providence, ou de compter sur elle pour les conjurer. Autrement, lorsqu'elles éclatent, on est réduit à puiser dans le trésor public pour secourir les

malheureux : l'imprévoyance conduit aux expédients.

En présence d'une disette la question d'argent disparaît, la question d'humanité et d'ordre public domine ; on ne laisse pas de nos jours une population souffrir de la faim, à Paris on ne l'a jamais fait.

Tous les gouvernements antérieurs ont éprouvé cette nécessité, toujours l'administration est intervenue, chaque fois elle a dû prendre des mesures exceptionnelles. Loin de nous la pensée de blâmer le système qu'elle a suivi ; elle a agi suivant les circonstances et les possibilités du moment ; mais chaque jour doit produire son œuvre et amener son perfectionnement.

De grandes et belles institutions de prévoyance, fondées les unes par le gouvernement, les autres sous son patronage, existent aujourd'hui, qui n'existaient pas autrefois.

C'est dans cet ordre d'idées que l'intervention administrative devait trouver un rôle à l'abri de toute critique.

Pour conjurer les tristes effets de la disette, l'action individuelle est impuissante.

Dire à l'ouvrier qu'il doit dans l'abondance se ménager des ressources pour l'avenir, c'est assurément lui donner un bon conseil et lui prêcher une chose sage et morale ; mais comment fera-t-il dans la pratique si on ne lui vient pas en aide ?

Pour préciser la question, demandons-nous si celui qui vit avec peine de son travail quotidien peut avoir

la constance de faire jour par jour une économie de quelques centimes sur chaque livre de pain qu'il mange, afin de dégrever aussi jour par jour celui qu'il consommera plus tard, c'est-à-dire de faire lui-même l'opération de la détaxe et de la surtaxe de son pain. Ce sont là de ces actes qui ne sont pas possibles à l'individu isolé : que si, au contraire, vous accomplissez cette œuvre par voie de mesure générale pour le compte de tous et à l'aide d'une institution publique, non-seulement vous arrivez à quelque chose de pratique, mais vous créez une combinaison puissante qui est de force à neutraliser les effets de la disette, et vous arrivez à ce résultat désirable, non-seulement d'épargner la misère à l'ouvrier imprévoyant ou que ses forces trahissent, mais encore d'empêcher l'ouvrier laborieux d'épuiser ses économies quand le pain est cher.

Ainsi, par exemple chaque centime de surtaxe prélevé par la caisse de la boulangerie donne pour la seule ville de Paris (anciennes limites) 250,000 fr. par mois, plusieurs millions par année ; et cette même caisse, avec de pareilles ressources, peut, lorsque le prix du pain s'élève, suivre jour par jour, au profit de la population parisienne toute entière, l'opération du dégrèvement du prix du pain.

En un mot, il n'est pas au pouvoir de chaque particulier de faire pour son compte personnel la détaxe et la surtaxe de son pain ; cela ne peut se pratiquer que pour le compte de tous, avec le concours de l'ad-

ministration publique et par le moyen d'une institution et d'une caisse spéciale.

Les caisses d'épargne, en permettant aux classes laborieuses de placer les sommes les plus minimales, de s'en dessaisir et de les capitaliser, leur rendent un service de même nature. Les mille petites économies qui seraient infailliblement dissipées si elles restaient entre les mains de leurs possesseurs, une fois déposées, deviennent un capital qui exerce sa force d'attraction, appelle d'autres économies et fait naître dans l'esprit de l'ouvrier le goût et la satisfaction de l'ordre et de l'épargne.

La même pensée, le même principe ont donné naissance à la caisse des retraites pour la vieillesse, et font la valeur morale des assurances sur la vie.

L'intervention de l'administration, qui se borne, il faut le remarquer, à l'autorisation qu'elle donne et au concours qu'elle prête pour la formation d'une institution comme la caisse de la boulangerie, offre-t-elle un danger? En résulte-t-il pour l'État une responsabilité quelconque? Prend-il à sa charge une partie de l'alimentation publique? L'individu cesse-t-il d'être obligé de pourvoir à ses besoins présents et futurs? Loin de là, on lui demande sur son travail de chaque jour l'obole qui doit précisément former la réserve de l'avenir; on rend le sacrifice journalier insensible, mais on l'exige, et l'on obtient ainsi du pauvre, matériellement, une économie, moralement, un acte de prévoyance.

Quel est donc le but et l'avantage de l'état de société, sinon de substituer l'action toute puissante des forces collectives à l'impuissance des forces individuelles.

Lorsque l'homme livré à lui même est trop faible pour se sauvegarder, lorsque l'action publique seule peut être efficace, faut-il dire à l'individu : Agissez ! et à l'administration : N'agissez pas !

Quel rôle l'État joue-t-il donc en matière d'impôts ? N'est-ce pas centime par centime que se forment ces budgets de plusieurs milliards qui sont les voies et moyens de la civilisation moderne ? L'État fait ce que l'individu ne peut pas faire, et l'impôt entre ses mains n'est pas autre chose que la condition de ces grands services publics qui font l'orgueil des sociétés modernes.

Enfin, qu'est-ce donc que la vie et l'organisation sociales, sinon une assurance mutuelle contre les risques supérieurs aux facultés des individus et que la force publique seule peut vaincre ?

Le dernier mot des services que l'administration peut rendre au public n'est peut-être pas encore dit, et elle n'est jamais mieux dans son rôle que quand elle les multiplie et surtout quand elle montre aux classes laborieuses que notre ordre social, prévoyant, humain et généreux, se préoccupe et vient au secours de leurs besoins.

Nous voulons dire qu'il est des cas où l'administration doit agir sans agir au nom de l'État ; qu'il est

des circonstances où l'action de l'État serait aussi contraire aux principes que funeste dans ses conséquences, et dans lesquelles cependant il faut absolument avoir recours à l'action commune, aux forces collectives, à la puissance de l'association : c'est alors que l'intervention de l'administration est utile, indispensable même, comme moyen de centralisation et afin de réunir en un faisceau les ressources individuelles; mais à une condition, c'est que la nature spéciale et le caractère distinct de cette intervention seront clairement établis et manifestés.

La pratique du système de la compensation offre une de ces circonstances; c'est pour répondre à cette idée qu'il a été créé une institution et une caisse spéciales, sous le patronage de l'autorité administrative.

L'administration n'agit pas directement, elle prête uniquement le concours de son autorisation, de sa surveillance et de son contrôle; la caisse de la boulangerie est exclusivement chargée d'avancer les sommes nécessaires à la détaxe, et de recueillir les produits de la surtaxe. L'administration reste complètement étrangère à l'encaissement des deniers et à l'opération financière.

Il importe de le constater, il importe de donner toute sa signification à la Caisse de la boulangerie, qui empêche les ressources de la compensation d'aller se confondre, même en apparence, avec les impôts généraux, qui montre qu'elles n'ont rien de commun

avec les deniers publics et qu'elles se forment de l'actif et du passif d'une institution d'utilité publique qui n'engage en rien la responsabilité de l'État.

En résumé, la Caisse de la boulangerie, au point de vue de la compensation, est une institution de prévoyance publique et une œuvre d'humanité ; par elle se trouve résolu le problème d'un maximum à établir pour modérer les variations extrêmes du prix du pain, si douloureuses pour la classe pauvre. On peut dire que sa création a été la conséquence du progrès accompli dans la statistique, les études économiques et le calcul des risques, aussi bien que du perfectionnement de la science administrative.

Les opérations de la Caisse de la boulangerie ont donné au système de la compensation la consécration de l'expérience et de la pratique. C'est désormais en présence des faits et des chiffres que l'opinion publique peut s'éclairer et juger si l'application du système de la compensation n'est pas un des plus grands services que le gouvernement de l'Empereur ait rendus à la ville de Paris.

Mais aussi il y a justice à féliciter l'administration du département de la Seine, qui, la première, a abordé courageusement la question, d'avoir cru au progrès, et de s'être persuadée qu'en administration comme en industrie l'impossible de la veille devenait souvent, de nos jours, le possible et même la nécessité du lendemain.

Il reste à se demander pourquoi, jusqu'à présent,

les bienfaits du système de la compensation sont restés le privilège presque exclusif de la seule ville de Paris et pourquoi la plupart des autres villes de l'Empire n'en ont pas profité.

Limoges, Rennes, le Mans, Versailles sont, que nous sachions, les seules cités qui aient demandé ou obtenu l'autorisation de fonder des Caisses de boulangerie.

Sans doute les opérations de la Caisse de la boulangerie de Paris ne sont encore qu'imparfaitement connues, et le système de la compensation n'a pas eu le temps de se vulgariser ; mais nous croyons qu'il faut attribuer la lenteur qu'il met à se répandre, surtout à ce fait, qu'il manque une institution destinée à faciliter, à propager et à généraliser son application dans toute la France.

Sous le premier Empire, le système de la compensation a échoué faute d'un instrument. Aujourd'hui, cet instrument existe, pour Paris, dans la Caisse de la boulangerie, mais pour Paris seulement.

Nous croyons qu'il faut faire pour la France ce que l'on a fait pour Paris ; c'est-à-dire qu'il serait utile de créer une caisse générale de compensation.

S'il faut, en l'absence d'une institution de cette nature, que chaque ville agisse isolément, qu'elle prenne l'initiative, qu'elle se mette en instance pour obtenir l'autorisation de faire les opérations de la détaxe et de la surtaxe du pain, enfin qu'elle crée pour elle seulement une Caisse de la boulangerie, le sys-

tème de la compensation restera exclusivement le privilège de quelques grandes villes ; les autres en seront privées.

Il ne faut pas se dissimuler, en effet, qu'à côté de toutes les difficultés qui accompagnent une pareille entreprise, la création d'une Caisse de boulangerie serait pour les petites villes une chose onéreuse et peu praticable ; car il s'agirait pour elle de constituer une espèce d'établissement financier chargé de percevoir, de conserver et même de placer les produits de la surtaxe, qui devront, à certains moments donnés, s'élever à des sommes considérables.

Si l'on veut que le mouvement soit prompt et général, il ne faut pas tant demander aux administrations municipales ; il faut, au contraire, leur offrir des choses toutes faites, et en même temps établir un centre d'action et de direction.

Nous pensons donc qu'il y aurait lieu de créer pour toute la France, à l'exception de Paris, une caisse générale de compensation.

Cette Caisse offrirait aux administrations municipales un concours économique et indispensable pour le placement des capitaux mis en réserve. Elle faciliterait la surveillance du gouvernement et lui donnerait la garantie que les fonds destinés à la compensation ne pourraient jamais être détournés pour un autre emploi.

Les fonds qui lui seraient confiés par une ville resteraient la propriété de cette ville, et ne se confon-

draient ni avec les fonds des autres villes, ni avec les deniers de l'État.

Un décret autoriserait d'une manière générale les administrations municipales à adopter, à leur gré et facultativement, le système de la compensation et à établir la détaxe et la surtaxe du pain : les limites, dans lesquelles cette faculté pourrait se mouvoir, seraient déterminées.

On concilierait ainsi les avantages de la bonne centralisation, qui simplifie et accélère, avec ceux de la décentralisation, qui conserve aux administrations locales leur indépendance et leur liberté d'action.

Chaque ville aurait son compte spécial ouvert à la Caisse générale de compensation.

L'emploi des sommes versées serait réglementé ; une partie pourrait être déposée en numéraire à la Banque afin d'être constamment disponible.

Telle serait l'institution qui réaliserait la généreuse pensée de l'Empereur, et permettrait de mettre immédiatement les bienfaits de la compensation à la portée de toutes les villes de France. Le gouvernement aurait fait son œuvre ; les villes qui resteraient en arrière, n'auraient qu'à s'en prendre à elles-mêmes ; mais nous croyons que peu de maires et de conseils municipaux voudraient encourir la responsabilité de ne pas avoir garanti contre les chances d'une disette la population confiée à leur sollicitude.



