



ARCHIWUM
LEGIONÓW
i N. K. N.

Nr 1683

BOIS

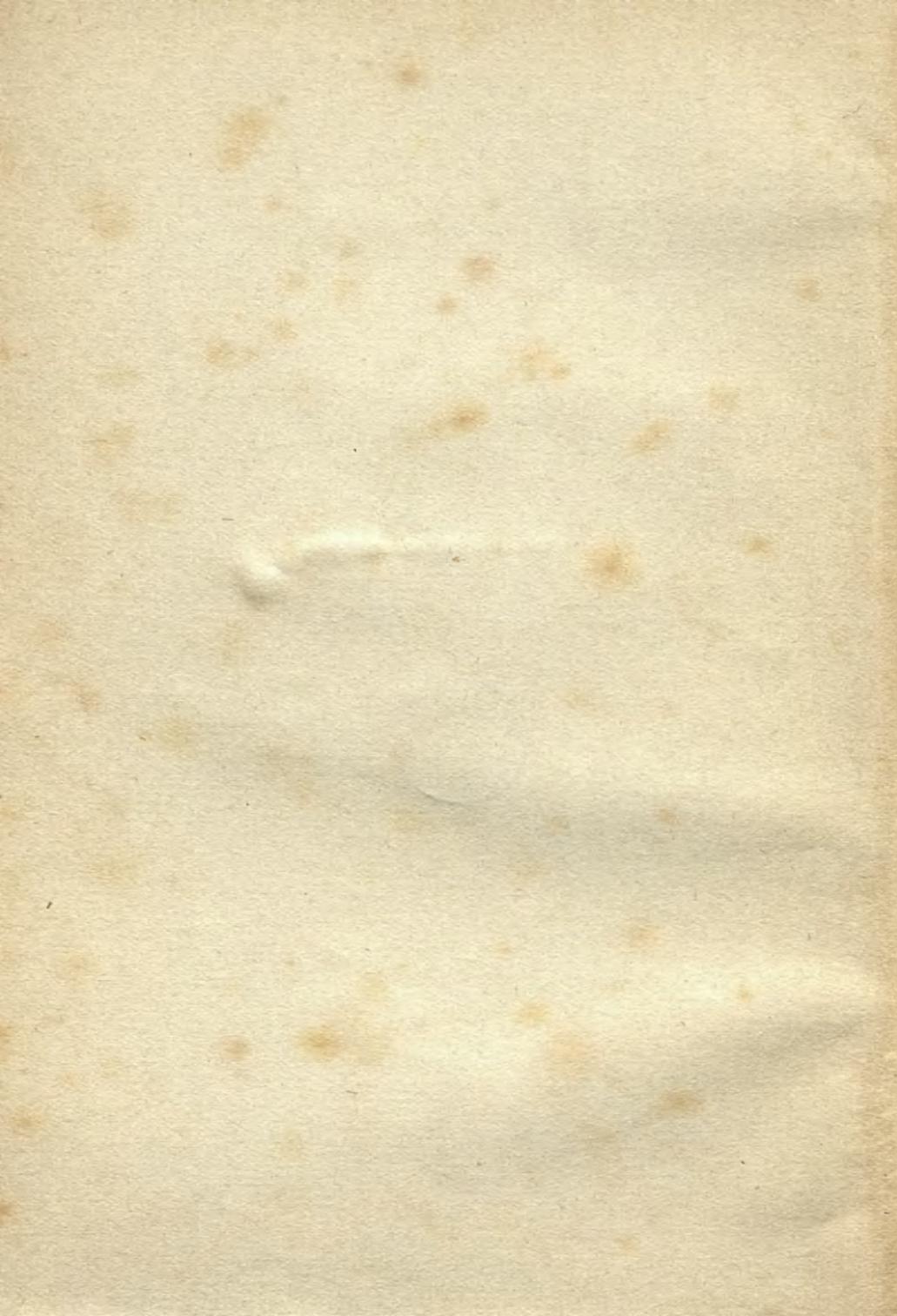
L'EFFORT
ÉCONOMIQUE ET FINANCIER
DE
L'ANGLETERRE
PENDANT LA GUERRE



Librairie académique PERRIN et C^{ie}.







L'EFFORT
ÉCONOMIQUE ET FINANCIER
DE
L'ANGLETERRE
PENDANT LA GUERRE

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Les Chemins de fer aux États-Unis, 1 vol. in-18, Paris.
Armand Colin et C^{ie}, 1896.

Essai sur les Finances communales. *Ouvrage couronné
par l'Académie des Sciences morales et politiques* (Prix
Léon Faucher). 1 vol. in-16, Paris, Perrin et C^{ie}. 1898.

**Frédéric le Grand, d'après sa correspondance poli-
tique**, 1 vol. in-16, Paris, Perrin et C^{ie}, 1903.

L'Irlande contemporaine et la question irlandaise,
1 vol. in-8^o, Paris, Perrin et C^{ie}, 1907 (Prix Le Dissez
de Penanrun, Académie des Sciences morales et poli-
tiques, 1908).

1683

leg. 1607

L. PAUL-DUBOIS

L'EFFORT

ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

DE

L'ANGLETERRE

PENDANT LA GUERRE



PARIS

LIBRAIRIE ACADÉMIQUE
PERRIN ET C^{ie}, LIBRAIRES-ÉDITEURS
35, QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS, 35

1918

Tous droits de reproduction et de traduction réservés pour tous pays.

Copyright by Perrin et Cie, 1918.

AVANT-PROPOS

L'effort économique et financier du Royaume-Uni pendant la guerre : le sujet est digne d'être étudié. Si tout n'y est pas à louer, chacun des pays alliés peut du moins y puiser de graves et fortes leçons, avec l'occasion de procéder à quelques-uns de ces retours sur soi-même qui n'auront peut-être rien de flatteur pour l'amour-propre national, mais ne resteront pas, Dieu le veuille ! inutiles.

Ne croyons d'ailleurs pas que l'Angleterre nous offre là, à nous Français, un exemple à suivre aveuglément, un modèle à imiter sans réserve. Le modèle en un sens est inimitable, ou du moins les conditions du problème sont chez nous trop différentes pour que l'exemple puisse être appliqué sans être interprété. Il faut le dire :

la France et l'Angleterre ne sauraient être mises en parallèle au point de vue de l'économie et des finances de guerre. Rien ne serait plus vain et plus faux que de vouloir à toute force établir ici une téméraire assimilation. Nous en verrons bien des raisons au cours de cette étude. Qu'il nous suffise de constater que l'Angleterre n'a connu ni l'horreur de l'occupation ennemie, ni la commotion brusque d'une mobilisation immédiate et générale, tandis que la France a eu dès le début neuf départements envahis, trente classes sous les drapeaux, et la plupart des sources vives de sa richesse momentanément amoindries. Et c'est ce qui a permis à un éminent homme d'état, M. Alexandre Ribot, de proclamer, le 17 mars 1916, au Parlement : « La charge de cette guerre pèse surtout sur la France, je le dis à son honneur et à sa gloire ».

PREMIÈRE PARTIE

L'EFFORT FINANCIER

CHAPITRE PREMIER

A LA VEILLE DE LA GUERRE

Autre différence entre nos voisins et nous : à la veille de la guerre, la situation financière de la France était difficile, du fait des fautes passées de nos gouvernants, de cette coupable imprévoyance dont on voudrait espérer que l'épreuve les aura guéris à jamais. Celle de l'Angleterre, bien que troublée par une crise récente, se montrait sous un jour sans conteste bien plus favorable.

Si la France était riche, — moins riche d'ailleurs que l'Angleterre, — ses finances publiques étaient gênées. Leur gestion, qui depuis une trentaine d'années avait donné prise à bien

des critiques, offrait depuis six ou sept ans surtout le spectacle le plus déplorable, pour ne pas dire scandaleux. Laisser-aller, incurie et désordre, favorisés par la complication des budgets et des comptes, par la multiplicité des comptes spéciaux, par l'appât des ressources de la dette flottante, permettant d'engager des dépenses sans prévoir les voies et moyens nécessaires pour les couvrir, sans parler du retard méthodique apporté par la Chambre au vote des lois de finances, avec ce résultat que la pratique des douzièmes provisoires était devenue normale. Nul frein, dans le vote du budget, contre la prodigalité électorale, les parlementaires s'étant attribué le droit de proposer d'eux-mêmes des dépenses ou des augmentations de dépenses, alors que leur mandat ne leur confère qu'un droit de contrôle; abus monstrueux des crédits additionnels; la tutelle des finances publiques dégénérée en pillage et gaspillage, sous l'empire des passions démagogiques qui avaient inspiré de véritables coups de folie financière, tels que le rachat de l'Ouest et la loi sur les retraites nationales.

En sept ans, de 1908 à 1914, l'accroissement des dépenses budgétaires de la France avait atteint la somme énorme de 1 171 millions, le total des dépenses ayant passé de 4 020 millions (règlement du budget de 1908) à 5 191 (budget de 1914); l'augmentation n'avait été que de 1 150 millions au cours des trente-cinq années antérieures, de 1872 à 1907. A une semblable hausse des dépenses publiques, et si rapide, quelques suppléments d'impôts n'avaient pu suffire à parer, non plus que les plus-values pourtant appréciables fournies chaque année par les recouvrements fiscaux; le déficit n'avait été couvert, ou plutôt dissimulé, que par des artifices ou des expédients. Au budget de 1914, ce déficit, c'est-à-dire l'excédent des dépenses ordinaires sur les ressources normales, n'atteignait pas moins de 410 millions¹, sans compter plus de 800 millions de dépenses extraordinaires (dépenses militaires et navales, dépenses de

1. Le ministre des Finances avait fait état, jusqu'à concurrence de 112 millions, d'excédents des exercices antérieurs (excédents qui, selon la règle, auraient dû être portés en atténuation des découverts du Trésor), et avait été autorisé à émettre pour 298 millions d'obligations à court terme.

l'occupation du Maroc) auxquelles devait pourvoir l'emprunt 3 1/2 amortissable qui fut émis, tardivement d'ailleurs, en juillet 1914, dans des conditions peu favorables. Durant tout le premier semestre de 1914, la Trésorerie n'avait cessé d'être embarrassée; au 30 avril il y avait en cours 583 millions de bons du Trésor, sur un maximum autorisé de 600 millions, et l'encaisse du Trésor ne s'élevait qu'à 215 millions; les obligations à court terme se plaçaient malaisément¹; le total de la dette flottante, à la veille de la guerre, au 31 juillet 1914, atteignait 1608 millions, dont 427 millions de bons du Trésor en circulation; l'encaisse n'était que de 430 millions environ. L'impréparation à la guerre ne pouvait être plus manifeste.

On sait d'ailleurs de quels poids pesait sur les finances françaises le fardeau de la dette publique. Le capital de la dette consolidée ou à terme (dette viagère exclue), qui après la guerre de 1870 atteignait déjà 24 milliards, s'élevait peu avant la guerre actuelle, en 1911, au chiffre

1. Voir le discours de M. Ribot, président du Conseil des ministres, à la Chambre des députés, 12 juin 1914.

de 30 milliards et demi¹ ; la charge annuelle des intérêts atteignait environ un milliard de francs, tout amortissement déduit. L'État, au reste, se préoccupait peu d'amortir, et les modiques crédits d'amortissement figurant aux budgets étaient souvent plus que compensés par des engagements nouveaux. Nul État au monde n'avait une dette comparable à la nôtre.

L'impôt, dans ces conditions, ne pouvait être que fort lourd. Le maître de la science des finances, le regretté Paul Leroy-Beaulieu, évaluait en 1911 le produit total des impôts en France (impôts d'État et impôts locaux réunis) au chiffre de 4 678 millions², ce qui représentait une charge moyenne de 120 francs par tête d'habitant, et un prélèvement annuel de 16 ou 16 1/2 p. 100 sur le revenu national. Le chiffre de ce revenu national, c'est-à-dire de l'ensemble des revenus particuliers de tous les français, est chez nous d'une évaluation malaisée et impré-

1. Sans compter le capital des annuités dues à la Compagnie de l'Ouest pour le rachat de son réseau (2 726 millions). Cf. P. Leroy-Beaulieu, *Science des Finances*, 8^e édition (1911), II, 645.

2. P. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, I, 166.

cise, faute de bases statistiques sûres. Il avait réalisé une hausse rapide au cours des années qui suivirent la guerre de 1870; l'éminent statisticien A. de Foville l'avait apprécié à 15 milliards de francs en 1871 et à 25 milliards en 1880. Depuis lors, sa croissance s'était fort ralentie. En 1903, le savant M. Colson n'osait encore le compter plus haut qu'au même chiffre de 25 milliards. En 1911, M. Leroy-Beaulieu élevait l'estimation à 28 ou 29 milliards, et plus récemment encore on avait pu la porter à 30 milliards, chiffre approximatif et moyen, ou même à un chiffre légèrement supérieur¹. Sur

1. Colson, *Cours d'économie politique*, III, 303. — P. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, I, 169. — M. Caillaux, ministre des Finances, n'évaluait qu'à 22 milliards et demi le revenu national de la France, dans son projet de loi relatif à l'impôt sur le revenu (1907); ce chiffre était manifestement trop faible. — Cf. de Foville, *La France économique, année 1889*, p. 509. — MM. Henry et de Lavergne ont donné dans leur ouvrage *La richesse de la France*. Paris, 1908, p. 76, la série des diverses évaluations qui ont été faites du revenu national de la France depuis 1789 jusqu'à nos jours; d'après le calcul des auteurs, ce revenu national pouvait être évalué en 1908 à 27 777 millions (p. 119). — Plus récemment M. R. Pupin (*La richesse de la France devant la guerre*, Paris, 1916, p. 117), propose le chiffre de 32 milliards, et M. Ch. Rist (*Nos ressources financières*, Revue de Paris du 1^{er} décembre 1915), l'approximation de 30 à 35 milliards.

ces 30 milliards de revenu, l'épargne annuelle, c'est-à-dire la portion du revenu non consommée mais capitalisée d'une façon ou d'une autre, pouvait atteindre un chiffre variant, suivant les calculs, entre 3 et 5 milliards¹.

C'est un tableau fort différent qui offrait la situation financière de l'Angleterre à la veille de la guerre.

Elle bénéficiait, à vrai dire, des remarquables progrès réalisés par le Royaume-Uni, depuis un certain nombre d'années, dans l'ordre de la prospérité économique, et dont témoigne ce fait frappant : depuis vingt-cinq ans la population des Iles-Sœurs avait augmenté d'un quart; elle atteignait 46 millions d'habitants en 1914, soit 6 millions et demi de plus que la population française². Autre indice : au cours de la der-

1. M. Leroy-Beaulieu (*op. cit.*, II, 819ⁿ), évalue l'épargne française à 3 milliards ou 3 milliards et demi par an; c'est aussi l'approximation à laquelle arrive M. Neymarck. Le chiffre de 5 milliards a été donné par Sir George Paish, directeur du *Statist.* — Cf. Pupin, *op. cit.*, p. 86, qui aboutit au chiffre de 4 milliards ou 4 milliards et demi.

2. Population du Royaume-Uni en 1887 : 36 670 000 habitants. En 1914, 46 millions. — Population de la France en 1886 : 38 218 000 habitants. En 1911, 39.602.000.

nière décade, si les importations britanniques ont haussé de 43 p. 100, les exportations se sont accrues de 70 p. 100¹. Le revenu national annuel, qui fait chez nos voisins l'objet d'évaluations fréquentes et savantes, plus exactes que les nôtres, grâce aux précisions fournies par les statistiques de l'*income tax*, était estimé en 1887 à 1 300 millions sterling, en 1912 à 2 200 millions, soit une augmentation des deux tiers en vingt-cinq ans². M. Lloyd George, Chancelier de l'Échiquier, le comptait au début de la

1. Moyenne des années 1901¹/₂ à 1903, comparée à la moyenne des années 1911 à 1913.

2. Bernard Mallet, *British budgets*. Londres, 1913, p. 432, 433. — Voir *ib.*, l'indication des diverses évaluations faites du revenu national du Royaume-Uni depuis vingt-cinq ans. — L'accroissement notable de la population britannique depuis vingt-cinq ans fait que le revenu national, compté par tête d'habitant, ne s'est accru dans cette période que de 37 p. 100, passant de 35 livres sterling à 48 (*Ib.*, p. 447-448). — On estimait avant la guerre que la fraction du revenu national afférente à la partie de la population frappée par l'*income tax* (9 millions de personnes, comprenant les 1 000 000 contribuables assujettis à l'*income tax*, c'est-à-dire jouissant d'un revenu de plus de 160 livres sterling, et leurs familles) était environ de 40 p. 100 ; le surplus correspondait au revenu de la classe ouvrière et de la classe dite intermédiaire. — M. Lloyd George a donné pour le revenu national du Royaume-Uni le chiffre de 2 400 millions de livres dans son discours du 4 mai 1915 à la Chambre des Communes.

guerre à 2 400 millions de livres (60 milliards de francs), chiffre considérable qui représenterait le double du chiffre moyen autour duquel gravitent les plus récentes estimations du revenu annuel de la France. Là-dessus, la nation épargnait, c'est-à-dire mettait de côté, bon an mal an, 300 à 400 millions sterling (soit 7 milliards et demi à 10 milliards de francs); grâce à quoi elle avait pu, en sus de la richesse accumulée sur son propre sol, se constituer au dehors, *abroad*, dans ce vague et vaste monde qui comprend tout ce qui n'est pas les Iles Britanniques, un capital estimé à 4 milliards sterling (100 milliards de francs)¹.

Voilà, n'est-il pas vrai, qui justifie la primauté financière de l'Angleterre, le prestige de cette cité de Londres qui était le banquier du monde en même temps que le pôle économique

1. Lloyd Georgé à la Chambre des Communes, 4 mai 1915. — Le revenu national annuel de l'Allemagne était évalué, en 1913 par M. Riesser, professeur à l'Université de Berlin, à une somme pouvant varier entre 25 et 30 milliards de marks (entre 31 milliards et quart et 37 milliards et demi de francs); l'épargne annuelle à 3 milliards trois quarts de marks (Riesser, *Préparation et conduite financière de la guerre*, traduction Sayous, 1916, p. 42).

du globe. Voilà qui explique aussi, si d'ailleurs on tient compte des fortes traditions de prudence et de rigueur financières en honneur chez nos alliés, que le budget britannique d'avant la guerre pût être relativement au large, l'impôt supportable, la dette modérée. Jusqu'en 1908, jusqu'à l'avènement du ministre radical qui devait faire subir aux finances anglaises une brusque évolution, le budget du Royaume-Uni était toujours resté inférieur (année normale) au budget français; en 1907-1908, il ne dépassait guère 140 millions sterling (3 milliards et demi de francs), alors que le nôtre atteignait déjà 4 milliards. On sait qu'avec M. Lloyd George l'Angleterre dut se prêter à un fort accroissement de ses dépenses publiques, accompagné d'une grosse aggravation et d'une très audacieuse réforme de la taxation. Le parti libéral s'était fait dans le temps la réputation du parti de l'économie, en même temps que de la paix et des réformes : *peace, retrenchment, reform*; telle avait été sa devise. Et voici que son successeur, le parti radical, se faisait le parti de la prodigalité. En peu d'années la

croissance des budgets fut si rapide que le dernier budget voté avant la guerre (mai 1914) s'élevait à 207 millions sterling (5 175 millions de francs), à peu près égal au budget français de juillet 1914 (5 191 millions de francs¹.)

Mais même à budget égal, l'Angleterre n'en était pas moins alors en meilleure posture financière que la France. D'une part, elle avait su réduire, par des amortissements appréciables, sa dette publique, dont le montant en capital (749 millions sterling en 1869, 736 en 1887, 796 en 1905 après la guerre sud-africaine), n'était plus au 31 mars 1914 que de 706 millions de livres (17 650 millions de francs); l'intérêt annuel n'absorbait plus qu'à peine 17 millions de livres (425 millions de francs), au lieu d'un milliard de francs environ chez nous². On peut donc dire qu'à budget égal, le

1. Voir dans Bernard Mallet, *op. cit.*, p. 352 et suiv., 474 et suiv., les tableaux détaillés et résumés des budgets britanniques depuis vingt-cinq ans.

2. *Ib.* 494. — Cf. *Statistical Abstract for 1901-1915*, p. 5 et 10. — Sur ce capital de 706 millions sterling, la dette consolidée, les annuités terminables et la dette flottante, représentaient ensemble 651 millions; le surplus se rapportait à des charges résultant de lois spéciales. — Pour l'année 1909,

Royaume-Uni disposait d'une proportion plus grande de crédits *utiles*. — D'autre part, la charge de ses impôts se trouvait plus légère, à raison de sa population et de sa richesse supérieures. Bien que depuis vingt-cinq ans le taux de l'impôt par tête d'habitant se fût accru de 60 p. 100 environ¹, un juge de haute compétence n'évaluait pour l'année 1911 le poids de la taxation britannique dans son ensemble qu'à 12 1/4 ou 12 3/4 p. 100 du revenu national²,

M. Paul Leroy-Beaulieu évaluait la charge de la dette du Royaume-Uni à 1 1/2 p. 100 du revenu national du pays, celle de la dette française à 5 ou 5 1/4 p. 100 du revenu national français (*Science des finances*, 6^e édition, II, 669 et suiv.).

1. B. Mallet, *op. cit.*, p. 444. Le taux de taxation par tête d'habitant était en 1887-1888 de 2 l. 3 sh. 9 d., et en 1912-1913 de 3 l. 11 sh. 8 d. — Selon les calculs de M. Mallet, l'impôt absorbait 8,85 p. 100 du revenu national en 1888, et 10,90 p. 100 en 1912 (*Ib.*, p. 448).

2. P. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, I, 165 et 167. — Nous trouvons, quant à nous, cette évaluation un peu élevée, car elle ne compte le revenu national britannique en 1910-1911 qu'à 41 ou 42 milliards de francs, chiffre qui nous paraît trop faible. M. Bernard Mallet (*op. cit.*, p. 448) donne pour cette même proportion en 1912 le chiffre de 10,90 p. 100 ; encore fait-il entrer en ligne de compte, comme produits fiscaux, les recettes nettes des postes et télégraphes, ainsi que celles du domaine privé de l'État. — Toutes ces estimations relatives au taux de la taxation sont basées sur le produit total des impôts d'État et des impôts locaux.

contre 16 ou 16 1/2 p. 100 en France. Grâce à la prospérité générale, à une progression plus rapide qu'ailleurs de la richesse publique, cet impôt se supportait aisément. Son produit était presque toujours en plus-value sur l'estimation préalable. En 1887-1888, un *penny d'income tax* ne rapportait qu'un peu moins de 2 millions de livres; en 1912, ce même *penny* rapportait 2 830 830 livres sterling¹. Le budget se soldait presque toujours en excédant; de 1887 à 1912, les années de guerre exclues, il n'y avait eu que trois budgets en déficit². Sans insister davantage, on peu dire que, malgré les récentes surcharges, la situation de l'Angleterre était à la veille de la guerre, budgétairement parlant, meilleure que celle d'aucun des autres pays belligérants.

A d'autres points de vue, que nous ne pouvons qu'effleurer ici, on pouvait par contre se demander comment l'Angleterre supporterait le choc d'un grand conflit mondial. Si le libre

1. B. Mallet, *op. cit.*, p. 484. — Et, en 1914, 3 169 614 livres (*Statistical abstract*, 1901-1915, p. 41).

2. *Ib.*, p. 477.

échange a fait sa fortune, il est cause qu'elle a négligé son agriculture, et malgré les récents efforts faits pour redonner la vie à la terre nourricière, elle devait importer de l'étranger les deux tiers de son alimentation. C'est 200 millions sterling (5 milliards de francs) que cela lui coûtait par an¹, et qu'elle avait à payer en exportations : de ses exportations, c'est-à-dire de son industrie et de son commerce, sans oublier sa marine, la vie du pays dépendait plus que partout ailleurs. Commerce et industrie étaient d'ailleurs prospères, mais leurs progrès plus lents que ceux dont témoignait l'activité économique de l'Allemagne et des États-Unis. Dans la dure concurrence, l'Anglais paraissait depuis quelque temps lutter avec moins d'ardeur : patron, il semblait pécher par excès de conservatisme, par manque d'invention, par routine et insuffisance technique et scientifique; ouvrier, on disait qu'hypnotisé par ses revendications de classe, hostile aux machines et aux méthodes nouvelles, négligent

1. Chiffre donné par M. Lloyd George à la Chambre des Communes (15 février 1915, *Parliamentary debates*, p. 903).

du travail intensif et confiné dans un coupable malthusianisme industriel, il ne produisait à temps égal que le tiers de ce que produisait l'ouvrier américain. L'organisme économique du Royaume-Uni trouvait un péril dans sa complexité même qui faisait que « 45 millions d'hommes vivent de leur labeur et rayonnent sur le monde, entassés dans deux îles dont le sol ne pouvait nourrir que 15 millions d'habitants ». « Il ne peut, disait un critique averti et sympathique, peut-être un peu pessimiste¹, ni s'arrêter ni même se ralentir. Les moindres événements du dehors et du dedans exercent sur son activité une profonde répercussion. Doublement tributaire de l'étranger, il est à la merci d'une imprudence ou d'un événement. »

Financièrement, l'Angleterre régnait sur le monde entier. Grâce au libre échange, à la puissance du commerce et de la marine britannique, grâce à la liberté de l'or, grâce à sa richesse même, la Cité était le marché international de l'or, de l'escompte et du crédit. Elle

1. J. Bardoux. *L'Angleterre radicale, essai de psychologie sociale*, Paris, 1913, p. 441.

tenait l'étranger sous sa domination, mais en même temps elle était au service de l'étranger, car nulle part plus que dans l'ordre économique et financier il n'est vrai de dire que tout le monde dépend de tout le monde. Créancière de tous les pays, commanditaire de toutes les affaires, elle devait en même temps être toujours prête à fournir à tous les pays, pour toutes les affaires, tout l'or, tout le *sterling* qu'on lui demandait. A la veille de la guerre, sur 1 200 millions de livres de dépôts, les banques anglaises en avaient un quart, soit 300 millions (7 milliards et demi de francs), engagé en opérations d'escomptes ou de crédits *extérieurs*. Or la réserve d'or du Royaume-Uni, constamment sollicitée au dehors, était relativement (d'aucuns disaient dangereusement) restreinte, sa circulation fiduciaire étroitement limitée du fait des règles aujourd'hui surannées qui régissent la Banque d'Angleterre : le marché de Londres, on ne pouvait l'oublier depuis 1890¹, n'était pas à l'abri d'une crise.

1. Année de la crise Baring.

Besoins d'achat et de vente au dehors, doit et avoir extérieurs, comment l'équilibre si délicat de cet organisme économique et financier serait-il affecté par l'éventualité d'une grande guerre européenne ? Plus que personne, nos voisins d'outre-Manche semblaient prisonniers de cette solidarité internationale, de cette interdépendance des intérêts de pays à pays, de continent à continent, si étroite et si puissante que beaucoup en Angleterre s'en étaient crus autorisés à nier de ce chef la possibilité même d'une guerre générale dans le monde actuel. C'est la thèse du « pacifisme économique », développée par M. Norman Angell, l'auteur de la « Grande Illusion »¹, dans une série d'ouvrages qui avaient fait naguère assez de bruit chez les Anglo-Saxons. « Impossible », la guerre, car l'agresseur serait le premier à souffrir du contre-coup de son agression, et se ferait à lui-même autant de mal qu'à sa victime.

1. *The Great Illusion*, 1910. — *Europe's optical illusion*, 1912. — *The foundations of international polity*. — Cf. sur la thèse de Norman Angell, l'ouvrage de J.-H. Jones, *The economics of war and conquest*, Londres, 1915.

« Illusions », les victoires, car le vainqueur, en tant que producteur, a besoin que le vaincu, en tant que consommateur, ne soit pas ruiné; la prospérité de l'un est liée à celle de l'autre.

« Illusions », les conquêtes ou annexions, qui ne font pas que le citoyen de l'État conquérant ou agrandi en sera personnellement plus riche d'une once.

« Illusions », les indemnités ou tributs, car la fortune d'un pays est, grâce à la finance moderne, en grande partie intangible. — Elle ne trouvait que trop de créance en Angleterre, cette thèse aveugle, dangereusement propice à l'impréparation économique et financière, et justifiant les alarmes croissantes de tous les esprits clairvoyants qui ne partageaient pas l'« illusion » fatale, l'illusion que les événements allaient si tragiquement détruire. Combien différentes les doctrines qui dans le même temps avaient cours en Allemagne : la guerre envisagée comme une industrie nationale, une industrie qui doit rapporter un profit individuel et un profit national, des richesses et des marchés; la guerre considérée comme un stimulant de l'énergie productrice, un instrument néces-

saire du progrès industriel et commercial, selon les idées d'un Roscher, lequel ne faisait d'ailleurs que transposer dans l'ordre économique la célèbre apologie adressée à la guerre dans l'ordre mystique par Joseph de Maistre.

CHAPITRE II

LES PREMIERS MOIS DE GUERRE ET LE BUDGET LLOYD GEORGE

Surprise plus que les autres Puissances par la guerre, l'Angleterre tint froidement le coup. Du premier jour, par l'arrêt brusque des échanges extérieurs, une violente crise commerciale et financière se déchaîna dans la Cité, à la Bourse, dans la banque ; avec autant d'habileté que d'énergie, le gouvernement sut y parer, par une série d'initiatives adroites, de garanties promises, d'avances consenties¹, si bien que non seulement le désastre fut évité, mais le mal assez vite réparé, et grâce à la suprématie de la marine britannique, la vie économique bientôt prête à reprendre. Cependant au Parlement, dans la presse, les partis

1. Voir ci-dessous p. 113 et suiv.

politiques ont fait trêve. Le gouvernement libéral de M. Asquith est soutenu par les chefs du parti conservateur et unioniste. Le premier *vote of credit* demandé par le ministère pour la guerre est passé à l'unanimité, comme le seront à peu près tous les suivants, et il y en aura beaucoup¹. Le Chancelier de l'Échiquier, M. Lloyd George, dont le radicalisme fiscal et social a soulevé jadis tant de tempêtes, demande et obtient, pour les débuts de la conduite financière de la guerre, l'appui, ou mieux la collaboration officieuse de l'ancien ministre des Finances du parti unioniste, M. Austen Chamberlain; un jour celui-ci, pour dégager tout de même sa responsabilité, en viendra à se demander, devant la Chambre des Communes amusée par ce trait, « s'il ne ferait pas bien de se retirer d'un Cabinet dont il n'est d'ailleurs pas membre »².

L'Angleterre a, en matière de finances de

1. Du début de la guerre à la fin de juillet 1917, il y eut 19 *votes of Credit*, dont le total s'élève à la somme de 5 292 millions de livres sterling.

2. *Parliamentary Debates*, 24 novembre 1914.

guerre, des traditions très anciennes et très arrêtées, qui veulent qu'on demande le plus possible à l'impôt et à l'emprunt le moins possible. Adam Smith et Gladstone ont été presque jusqu'à condamner le principe même des emprunts de guerre, et Mac Culloch s'est évertué à démontrer que Pitt et ses successeurs auraient pu et dû couvrir par l'impôt seul les frais de la grande lutte contre la Révolution et l'Empire. De fait, l'Angleterre dépensa 831 millions sterling pour cette guerre de 1792-1815, et là-dessus l'impôt en fournit 391, soit 47 p. 100 ; à cet effet il dut être quadruplé, absorbant à la fin jusqu'à un quart ou deux septièmes du revenu national. La guerre de Crimée coûta 67 millions de livres, dont Gladstone paye 35, soit plus de moitié, sur le produit des contributions. Lors de la guerre du Transvaal, le gouvernement conservateur, se relâchant un peu de la tradition, ne demanda aux taxes publiques qu'un tiers environ de la dépense, pour quoi il fut très critiqué par les libéraux qui, revenus au pouvoir en 1905, se mirent en mesure d'amortir très vite la nouvelle dette de guerre.

Chaque fois, on partit du principe que le premier devoir est de fortifier le crédit britannique, tout en ménageant les générations à venir; il faut que les ressources ordinaires couvrent au moins le montant à prévoir des dépenses ordinaires de l'après-guerre, intérêt et amortissement de la dette inclus. D'ailleurs n'est-il pas plus politique de hausser l'impôt pendant le cours des hostilités, en ce temps de sacrifices où chacun se soumettra plus volontiers aux charges nécessaires, qu'une fois que la guerre terminée aura fait place, comme il est de règle, à de graves difficultés économiques : alors ce sera le temps du dégrèvement ! Voilà n'est-il pas vrai ? une belle tradition, qu'on peut envier à l'Angleterre ; une tradition, d'ailleurs, particulièrement faite pour un pays que son insularité sauvegarde des pires désastres de la guerre, et qui, pour son bonheur, n'a connu durant cent ans que des guerres plus ou moins lointaines, des guerres faites *abroad*, où il ne sentait ni sa vie suspendue, ni surtout son existence nationale en jeu : des guerres « à responsabilité limitée »,

pour reprendre un mot de M. Lloyd George.

Très courageusement, M. Lloyd George s'efforça d'abord de se conformer à cette tradition. Le 17 novembre 1914, il adresse aux Communes un grave appel, et, évoquant les précédents, il déclare qu'une forte augmentation des impôts est nécessaire; il fait hausser divers droits indirects, et doubler le taux de l'*income tax*, comme avait fait Gladstone au début de la guerre de Crimée¹, ce qui produira 15 millions et demi de livres sterling pour la fin de l'année financière², ou pour une année entière 65 millions (1 675 millions de francs). Cette première carte à payer n'est pas celle qu'eût établie un gouvernement unioniste; elle est pourtant acceptée d'emblée sans opposition. On ne se dissimule d'ailleurs pas qu'il restera un gros déficit à couvrir, 60 p. 100 des dépenses prévues pour la fin de l'année, davantage l'année suivante. Dès le début, il a fallu

1. Notez qu'en 1853 le taux de l'*income tax* n'était que de 7 pence à la livre, soit environ 3 p. 100; en 1914, il s'élevait à 15 pence à la livre.

2. On sait que l'année financière en Angleterre va du 1^{er} avril au 31 mars suivant.

s'adresser à l'emprunt : d'abord à l'emprunt à court terme, au moyen de bons du Trésor (de trois mois à un an), qui prendront bientôt un très grand développement et auxquels s'adjoindront les obligations du Trésor (de deux ans à cinq ans) ; puis à un premier grand emprunt consolidé, de 330 millions de livres (8 milliards et quart de francs), que le ministre émet en novembre 1914 au taux de 3 1/2 et au cours de 95.

Plus la guerre se développe, plus s'élargit ce recours au crédit auprès duquel l'impôt même accru n'apparaît plus que comme un appoint. Aussi n'est-ce pas sans étonnement qu'au printemps de 1915, à l'ouverture de l'année financière 1915-1916, à part quelques surtaxes vite abandonnées sur les boissons, on vit M. Lloyd George s'abstenir de réclamer aucun nouvel effort fiscal. Sa déclaration du 4 mai 1915 à la Chambre des Communes est un beau morceau d'éloquence financière, riche, a-t-on dit, en préceptes de taxation, mais sans la moindre taxe nouvelle à proposer. Les frais de la guerre et les appels au crédit grossissent de jour en

jour, mais cette fois l'impôt reste stationnaire. La hausse de l'impôt ne suit pas celle des dépenses et des emprunts. N'est-ce pas là, selon les vues anglaises, une faute contre la tradition? Comment s'explique, après l'énergique effort du début, cette temporisation fiscale, si peu en harmonie avec les belles déclarations passées, avec les grands principes britanniques?

Elle s'explique, croyons-nous, par l'état des esprits et des choses en ce temps-là. Sans contact immédiat avec la guerre, mal éclairée sur la portée des événements, la masse du pays ne « réalise » pas encore le caractère vital de la lutte, sa durée, les sacrifices qu'elle réclamera; on croit encore que c'est une guerre comme les autres, et sans doute est-il vrai de dire que le gouvernement lui-même ne mesure pas encore l'immensité de l'effort à fournir. Ce qui favorise cette mentalité du *Wait and see*¹, c'est que l'Angleterre ne semble pas souffrir dans ses intérêts depuis la fin de la crise qui a marqué le début de la guerre. On lui avait prédit une

1. « Attendons, nous verrons. »

brusque montée du paupérisme, la ruine pour beaucoup et la gêne pour tous. Au lieu de cela, le premier choc passé, l'essor économique a repris avec une aisance, une adaptabilité surprenantes. Le chômage a fait place au manque de bras. Les prix de toutes choses montent ; mais les ouvriers se font allouer des suppléments (*bonus*) de salaires. *Business as usual*, les affaires comme d'habitude, c'est le mot d'ordre général, et c'est en même temps l'expression de la réalité. L'Angleterre a bien su maintenir son commerce et son industrie pendant les guerres passées : pourquoi n'en serait-il pas de même aujourd'hui ? Leur vitalité n'est-elle pas, en un sens, à présent comme autrefois, la condition du succès, le gage de la victoire ?

Très vite revenue, la prospérité s'accroît, au moins en apparence, à un degré qui surprend les Anglais eux-mêmes. D'énormes profits sont réalisés par les industries de guerre, et par d'autres. De chez les Alliés affluent les demandes et commandes, charbon, acier, munitions, matériel, vêtue, etc. L'exportation, réduite pendant un temps, a repris merveilleusement ; ses

chiffres mensuels s'élèveront bientôt presque à égaler les chiffres d'avant la guerre. Malgré la hausse du coût de la vie, la nation ne sent guère la privation¹; les classes ouvrières, en particulier, n'ont jamais été aussi au large, et on remarque qu'elles s'adonnent à certains luxes (bijoux, pianos, etc.). Si la classe des petits rentiers ou retraités est à plaindre, ainsi que celle des professions libérales, on peut dire que loin de souffrir économiquement, la majorité du pays a profité de la guerre.

Qu'il y ait dans cette prospérité quelque chose d'artificiel, de malsain même, — c'est dû, à voir les choses en gros, au vaste remue-ménage de capitaux causé par la guerre, à cette fièvre de circulation, à l'inflation inévitable du crédit et des prix, — nous ne le nions pas. L'énormité des dépenses de guerre, jointe à l'augmentation de la circulation fiduciaire, pourrait suffire à donner, par l'abondance de l'argent, l'illusion de la prospérité. Néanmoins

1. « Jusqu'à présent, nous n'avons pas senti la guerre chez nous », disait encore un député ouvrier, M. Barnes, à la Chambre des Communes le 23 septembre 1915.

quelle différence avec ce qui se passait dans le même temps sur le continent ! A Londres, on se plaignit à une certaine période que le taux d'intérêt commercialement pratiqué fut trop bas, et favorisât l'exportation plutôt que l'importation des capitaux : cela prouvait du moins que ceux-ci ne manquaient pas ! Au début de l'année 1916, un spécialiste, sir George Paish, conseiller officieux de la Trésorerie, parlant des finances de la guerre devant la *Royal Statistical Society*, évaluait à 3 milliards sterling le revenu annuel du Royaume-Uni, lequel, deux ans auparavant, ne dépassait pas 2 400 millions de livres : ce qui représenterait depuis le début de la guerre une augmentation du quart dans le revenu de la nation¹. Qui donc, autrefois, eût osé prédire à un pays en guerre une telle pros-

1. L'*Economist* de Londres publie chaque année en janvier un sommaire des profits réalisés par les principales sociétés commerciales et industrielles du Royaume-Uni pendant l'année écoulée, d'après leurs comptes de profits et pertes (chemins de fer, mines et assurances exclus) ; il résulte du tableau publié dans le numéro de l'*Economist* du 6 janvier 1917 (p. 7) que les profits nets réalisés selon les rapports de l'année 1916, par les 932 compagnies ou sociétés envisagées, ont dépassé de 28,6 p. 100 les profits nets de l'année antérieure.

périté, née de la guerre, et greffée sur la guerre !
Que de notions renversées, de théories détruites
et de pronostics trompés, dans l'ordre écono-
mique comme dans les autres, par l'expérience
des faits depuis trois ans !

CHAPITRE III

LE COUT DE LA GUERRE ET LA POUSSÉE VERS L'IMPOT

Qui donc, en revanche, eût prévu ce que serait le coût d'une guerre comme celle-ci !

Ce coût, au début, n'excéda pas chez nos voisins 1 million sterling par jour. Mais il n'allait pas tarder à s'élever. Au 1^{er} mars 1915, il atteignait 1 million et demi, au 15 juin 2 millions et demi, et dès lors on put prévoir qu'avec l'immense et admirable développement de l'effort de guerre britannique, la hausse n'en ferait que s'accélérer. Dès le début de l'année 1916, les dépenses journalières totales de l'Angleterre se montaient au chiffre de 5 millions sterling (125 millions de francs), dont plus d'un demi-million pour la dette et les services civils. Leur moyenne au cours de l'exercice 1916-1917 ressortait à un peu plus

de 6 millions, et le Chancelier de l'Échiquier l'a évaluée à 6 275 000 livres (157 millions de francs) pour l'exercice présent, chiffre qui sera probablement bien dépassé¹.

Bloquez ces chiffres par semaine, par mois, par année, et voyez à quels totaux ils conduisent. Pour les huit derniers mois de l'année financière 1914-1915, la guerre a coûté à l'Angleterre 360 millions de livres, en plus des 200 millions du budget ordinaire. Pour l'année 1915-1916, le total des dépenses s'est monté à 1 559 millions; pour l'année 1916-1917, à 2 198 millions; les prévisions pour 1917-1918 atteignent 2 290 millions sterling (57 250 millions de francs). Chiffres formidables, d'ordre aussi phénoménal que le sont toutes choses en cette guerre, à commencer par cette guerre elle-même, chiffres que les imaginations les plus audacieuses eussent hésité à concevoir hier, — il y a mille ans! — Qu'est-ce à côté de

1. Chiffres donnés périodiquement par le Premier Ministre ou le Chancelier de l'Échiquier à la Chambre des Communes lors de la présentation des *Votes of Credit*. Cf. le discours budgétaire de M. Bonar Law du 3 mai 1917.

cela que les 211 millions de la guerre sud-africaine, les 67 millions de la guerre de Crimée? Qu'est-ce, même eu égard à la différence de la valeur de l'argent, que les 831 millions qu'ont coûté à l'Angleterre les guerres napoléoniennes? Rien ne se compare, dans les annales financières, à de pareilles débauches de capitaux. Rien, dans les prévisions faites avant la guerre, même chez les Allemands, n'approche de la réalité vertigineuse¹.

L'Angleterre est probablement celle des nations belligérantes qui dépense le plus. Elle dépense plus que la France : 157 millions de francs par jour, contre 109 environ chez nous²,

1. Il est curieux de voir que les auteurs les plus compétents en Allemagne se soient trompés aussi lourdement, à la veille même de la guerre, dans les évaluations qu'ils s'efforçaient de faire du coût d'une guerre future. M. J. Riesser, professeur à l'Université de Berlin, n'estimait en 1913 les dépenses directes de guerre pour une année qu'à la somme de 6 570 millions de marks, soit 8 milliards et quart de francs; le capitaine Hencke arrivait au chiffre de 11 milliards de marks (13 milliards trois quarts de francs; seuls les « fantaisistes », comme dit M. Sayous, parlaient d'une vingtaine de milliards de marks (J. Riesser, *Préparation et conduite financière de la guerre*, traduction française, Payot, 1916, 8^e, avec préface de M. Sayous).

2. L'exposé des motifs du projet de loi portant ouverture des crédits du 3^e trimestre 1917 prévoit une dépense mensuelle totale de 3 281 millions.

tout compris. Quant à l'Allemagne, on sait qu'elle prétend que ses frais de guerre n'excèdent pas les nôtres, mais que de réserves seraient à faire sur cette allégation, et comment savoir ce que M. Helfferich, naguère secrétaire d'État à l'Office impérial du Trésor, ou son successeur, le comte Røedern, comprennent ou ne comprennent pas dans ce qu'ils appellent leurs dépenses mensuelles de guerre¹.

J'entends bien qu'il y a de l'autre côté de la Manche comme ailleurs du gaspillage, d'autant plus que, marine à part, le rôle de l'improvisation y a été plus grand : tout était à faire, et vite ! La Chambre des Communes n'a pas manqué de s'émouvoir des abus, et récemment le Chancelier de l'Échiquier a consenti à la constitution d'une commission d'enquête parlemen-

1. Discours du comte Røedern au Reichstag, en juin 1916, au cours de la discussion du crédit de guerre de 12 milliards : « Les dépenses mensuelles de guerre se sont maintenues, de janvier à mai 1916, un peu au-dessous de 2 milliards. Le nouveau crédit répondra aux besoins prévus pour une demi-année. Les dépenses mensuelles de guerre de la France sont à peu près aussi élevées que les nôtres ; celles de l'Angleterre les dépassent d'un milliard » (*Journal de Genève* du 9 juin 1916). Il s'agit, bien entendu, de milliards de *marks*.

taire qui aurait pouvoir d'examiner les méthodes de dépenses et le moyen d'en assurer un contrôle efficace. Au reste, on sait que John Bull aime à bien faire les choses, c'est son luxe ; il donne aux *Tommies* une solde bien plus haute qu'ailleurs, à leurs familles des allocations plus larges, aux blessés et aux veuves des pensions plus généreuses ; il ne regarde pas aux frais quand il a son but et qu'il veut aller jusqu'au bout.

Mais il y a d'autres causes à l'énorme progression des dépenses de guerre britanniques. Des causes évidentes d'abord, et connues de tout le monde. On sait que depuis les débuts de la « méprisable petite armée du maréchal French », l'Angleterre n'a pas incorporé dans l'armée ou dans la marine moins de 6 millions d'hommes ; que matériel et munitions ont été multipliés dans d'énormes proportions, tandis que les constructions pour la marine militaire progressaient dans un effort intense¹.

1. M. Bonar Law, Chancelier de l'Échiquier, a déclaré à la Chambre des Communes le 12 février 1917 que les effectifs britanniques étaient alors quatorze fois plus considérables qu'à l'ouverture de la guerre, la production des obus vingt-huit fois.

D'autre part, le gouvernement est intervenu dès le début des hostilités, et d'une façon très active, dans le ravitaillement du pays en denrées alimentaires, dans les opérations d'assurances maritimes, dans les transports maritimes et terrestres¹; initiatives hardies, qui eussent paru singulièrement téméraires en d'autres temps, et que l'expérience a largement justifiées vu les nécessités du moment, parce qu'elles ont été dirigées avec méthode et esprit pratique, avec *efficiency*, par des hommes capables et compétents.

Enfin le Royaume-Uni n'a cessé depuis le début de la guerre de faire de très grosses avances de fonds aux Etats alliés, Belgique, Serbie, Italie, Russie (comme la France l'a fait de son côté sur une beaucoup moindre échelle), de même que, dans une plus petite mesure, aux colonies et *Dominions* britanniques. Ce ne sont pas, comme aux siècles passés, des « subsides » qu'il paie aux états mercenaires pour la levée des troupes continentales, ce sont des prêts qu'il consent, pour le bien de la cause commune, à

1. Voir ci-dessous p. 166 et suiv.

ceux de ses alliés qui traversent des heures difficiles. Les chiffres en sont extrêmement élevés. Sans parler du concours financier fourni aux Puissances étrangères par la Cité et par la Banque d'Angleterre, le gouvernement britannique a avancé aux Alliés, aux colonies et aux *Dominions* 52 millions sterling en 1914-1915 (dont 18 millions aux Alliés et 44 millions aux colonies ou *Dominions*) ; 324 millions en 1915-1916 (dont 54 aux colonies ou *Dominions* et 270 aux Alliés) ; 594 millions en 1916-1917 (dont 54 aux colonies ou *Dominions* et 540 aux alliés) : soit une avance totale de 970 millions de livres sterling (24 250 millions de francs) depuis le 1^{er} août 1914 jusqu'au 1^{er} avril 1917, dont 828 millions sterling ou 20 700 millions de francs aux Alliés. Au budget de 1917-1918, le crédit ouvert pour avances aux Alliés, aux colonies et *Dominions* se monte à 400 millions sterling (10 milliards de francs)¹. On ne peut

1. L'entrée en guerre des États-Unis allégera dans une certaine mesure la charge de l'Angleterre en ce qui concerne les prêts aux Alliés, le gouvernement de Washington ayant pris à son compte une part des avances à faire à diverses puissances de l'Entente.

que rendre hommage au généreux esprit de solidarité qui a porté nos voisins et amis à s'imposer, dans l'intérêt commun des belligérants, une aussi lourde, mais aussi honorable charge.

Devant ce flot montant des dépenses de guerre, devant ces chiffres à défier la raison, il était naturel que l'opinion anglaise en vint à concevoir quelque effroi. La première année de la guerre ne s'était pas écoulée que, sans douter en rien de la puissance financière du Royaume-Uni, elle se prit à s'inquiéter de l'avenir. Comment supporterons-nous le fardeau toujours croissant ? Les guerres napoléoniennes nous ont coûté — en vingt ans — plus du tiers de ce qui était alors notre capital national, et l'on sait de quel poids elles pesèrent sur nos épaules, et pendant combien de temps, et comment l'Angleterre ne fut en somme sauvée que par l'avènement de la grande industrie. Du train dont vont les choses, n'est-ce pas une part semblable ou peut-être plus forte encore, de notre avoir, que nous coûtera la grande guerre européenne ? Nous irons jusqu'au bout à tout prix : mais quel sera ce prix ?

De telles réflexions contribuèrent sans doute pour leur part à l'éveil de l'opinion qui marqua le printemps de 1915¹. C'est le moment du torpillage de la *Lusitania*, de la crise des munitions, de la campagne de pessimisme du *Times*. C'est aussi le moment où, au ministère radical, succède, sous la présidence continuée de M. Asquith, un ministère de coalition, comprenant les chefs unionistes avec les *leaders* libéraux, radicaux et ouvriers. Ministère de coalition : le mot sonne mal aux oreilles anglaises, auxquelles il évoque les fâcheux souvenirs de Fox et de lord North, — intrigues et factions, — ou les errements sans gloire du « Ministère de tous les talents » en 1806. L'Angleterre vit sous la tradition des gouvernements de partis. Mais la situation était sans parallèle ; il fallait, en ôtant au gouvernement son caractère de parti, unir et concentrer toutes les forces politiques du pays en vue du but unique. A l'Echiquier, M. Lloyd George, l'homme de parti d'hier qui allait remplir demain avec éclat un

1. Voir André Chevillon, *L'Angleterre et la guerre*, Hachette, 1916.

rôle vraiment national, céda la place à son collègue de l'Intérieur, M. R. Mackenna.

Ce qu'il y a de caractéristique dans cet éveil du pays, c'est qu'en présence des charges qui s'amoncellent, l'opinion éclairée perçoit nettement la nécessité d'une politique financière plus énergique, d'un recours plus décidé aux traditions qui dans les temps critiques ont fait la force du pays : pendant tout l'été de 1915, elle réclame un plus grand effort fiscal, elle pousse à l'impôt. Il y a là plus qu'une simple manifestation de zèle, comme celle de ces bons citoyens qui, d'après M. Lloyd George¹, adressaient avant terme à la Trésorerie leur solde d'impositions avec des lettres d'un patriotique empressement. Ce sont les contribuables qui, par esprit public, demandent plus de contributions ; ce sont les taxés qui, pour le bien commun, veulent être surtaxés.

Manifestations de politiciens, surenchères de socialistes ? Les socialistes, en effet, ont pris souvent la parole à Westminster en faveur de

1. Chambre des Communes, 4 mai 1915.

l'impôt; M. Snowden, entre autres, a proposé de combler tout le déficit de guerre au moyen d'une taxe sur le revenu des riches. On peut douter que cette voix ait beaucoup porté. Moins assurément que celle de tant de libéraux et de conservateurs qui ont insisté au Parlement pour une hausse énergique mais équitable de l'impôt; celle du *Times* ou des grandes revues comme le *Nineteenth Century*, faisant écho à celle du champion du libéralisme orthodoxe, M. Harold Cox, qui, dans l'*Edinburgh Review* de juillet 1915, prônait comme le devoir actuel une « lourde » taxation; celle de l'*Economist*, qui traitait les atermoiements de « faiblesse déplorable », ou celle de ce représentant du haut commerce qui, à la Chambre, stimulait le gouvernement en disant qu'il regretterait de le voir passer à la postérité avec cet épitaphe, « le gouvernement Trop-Tard »¹; celle enfin de ces financiers de profession, de ces *Citymen*, tels que lord Saint-Aldwyn, sir Fr. Banbury, sir F. Schuster, etc., qui vinrent au mois de juillet en députation officielle trouver

1. *The too late government* (jeu de mots sur les mots *late* et *too late*).

le premier ministre pour lui exposer les raisons qui militaient en faveur d'une juste et générale élévation des impôts. Aussi M. Mackenna put-il déclarer aux Communes, non sans fierté, le 23 septembre 1915, qu'« il était jusqu'alors sans exemple que dans une grande guerre, un pays se soit de lui-même levé pour demander à être imposé : nul meilleur présage pour le succès final ! »

Sans doute, dans ce concert de doléances d'un nouveau genre, — doléances de contribuables qui ne se trouvent pas assez imposés, — il s'est produit des dissonances, ou du moins des réserves, des avertissements dirigés non pas tant contre l'accroissement de l'impôt que contre l'excès de cet accroissement. On a fait observer qu'il y a des limites aux forces imposables d'un pays, et qu'à les dépasser on arriverait vite à la taxation « genre suicide », comme dit un jour M. Asquith, on risquerait d'épuiser le pays et de tuer la poule aux œufs d'or ; que d'ailleurs tout ce qu'on prend à la nation par l'impôt, c'est autant de moins à en tirer par l'emprunt, dont on affaiblit la productivité par abus de la

fiscalité ; qu'enfin il serait fort injuste de vouloir, sous prétexte de justice, faire supporter à la génération présente une trop grande part du fardeau, pour décharger l'avenir qui profitera plus que nous de nos efforts et de la victoire : je crois bien même avoir vu rééditer à ce propos le mot célèbre sur la postérité, « je voudrais bien savoir ce qu'elle a fait pour nous, la Postérité ! »

N'empêche que dans l'ensemble le sentiment public s'est manifesté très net : les dépenses de guerre s'élevant de façon inouïe, il faut exiger davantage du contribuable, il faut hausser énergiquement l'impôt. Il le faut pour la bonne gestion de nos finances publiques, pour l'honneur du crédit de l'Angleterre dans le monde. Il faut, surtout à l'heure actuelle, pour que le pays ne s'endorme pas dans le *business as usual* et dans une prospérité égoïste, pour qu'il se réveille, et sente la guerre, et comprenne la nécessité de sacrifices qui, si durs soient-ils, n'auront encore rien qui approche des horreurs de la Belgique et du nord de la France. Il le faut pour forcer la nation à épargner, à se priver pour

ménager les ressources du pays en vue de la guerre, et de l'après-guerre. Il le faut enfin pour nous rendre dignes de nos grands ancêtres du temps de la lutte contre Napoléon, pour montrer au monde notre puissance financière et intimider nos ennemis par le témoignage de notre détermination.

CHAPITRE IV

LES BUDGETS MACKENNA ET BONAR LAW

On pense bien que ce n'est pas en vain que le pays exerça une telle pression sur les pouvoirs publics ; on sait d'ailleurs que ce n'est pas seulement sur le terrain financier que pareille action s'est manifestée depuis la guerre chez nos voisins, de bas en haut, tandis qu'à l'inverse les autorités responsables s'efforçaient d'éclairer l'opinion directrice, et c'est un trait bien caractéristique de la vie publique d'outre-Manche que cette action et cette réaction constante des gouvernants sur les gouvernés et des gouvernés sur les gouvernants.

Le nouveau Chancelier de l'Échiquier ne pouvait manquer de tirer parti de si belles dispositions du « corps imposable ». Libéral de marque, naguère pacifiste, il avait débuté au Parlement en 1896 en faisant avec M. Lloyd

George une vive obstruction à je ne sais quelle mesure du gouvernement unioniste. Ce n'était pas un tout nouveau venu aux Finances, où il avait été secrétaire parlementaire sous M. Asquith. Sa nomination, pourtant, ne fut pas accueillie sans quelque surprise : cet ex-champion de rame de l'Université de Cambridge, cet ancien vainqueur des régates de Henley, saurait-il manœuvrer la barque de la Trésorerie avec autant de mesure et de prudence que d'énergie ?

Il débuta par un vrai succès : le grand emprunt 4 1/2 p. 100 de 600 millions sterling (15 milliards de francs), émis au pair en juin-juillet 1915, qui réunit plus d'un million de souscripteurs, et que suivit à l'automne le petit emprunt franco-anglais de 100 millions sterling contracté à New-York pour rétablir le change.

Succès aussi, la loi de finances qu'il présenta à la Chambre des Communes le 21 septembre 1915, en un speech de la meilleure forme anglaise, sobre, lucide, *business-like*, l'un des bons exposés financiers qu'on ait entendus, dit-on, depuis sir William Harcourt, le maître du genre. M. Mackenna y apporte ce qu'on atten-

dait depuis des mois, un large programme de taxes nouvelles et de surtaxes, dont il espère 33 millions pour la fin de l'année 1915-1916, et 107 millions (2 675 millions de francs) pour une année entière. Telle de ses propositions sera vivement discutée, c'est le cas de certains droits de douanes. L'ensemble est reçu avec une faveur marquée ; *in such au hilarions way*, note un député. Le *Times* assure que le gouvernement trouvera toujours « ce même esprit de bonne volonté quand il demandera des sacrifices égaux à toutes les classes ». La Cité, plus soulagée qu'effrayée, voit dans ce projet, qui n'allait pas tarder à être voté, « un honnête ajustement des charges dues à la guerre »¹.

Si grand est l'optimisme que le ministre s'inquiète, et croit bientôt devoir déclarer que tout n'est pas dit, et que si la guerre se prolonge il faudra aller plus loin dans la voie de l'augmentation des impôts. « L'impression de soulagement qui est née de la modération (*sic*) de cette loi », spécifie le sous-secrétaire à la Trésorerie,

1. *Economist*, 25 septembre 1915.

« vient sans doute d'une fausse appréciation de l'état des choses. S'il y a de l'argent de reste dans la poche des gens, il nous faudra l'avoir, par emprunt ou impôt. Chacun doit être prêt à mettre à la disposition de l'Etat la moitié au moins de son revenu, sous forme de taxes ou de prêts »¹.

En effet, à l'ouverture de l'exercice 1916-1917, M. Mackenna récidive, et dans son *budget statement* du 4 avril 1916, après avoir exposé clairement la situation des finances britanniques, réclame une fois encore du contribuable un très lourd sacrifice : hausse de l'*income tax*, droits sur les spectacles et les amusements, droits indirects, le nouveau « tour de vis » fiscal ne devra pas rapporter (inclus l'impôt sur les bénéfices exceptionnels de guerre) moins d'un supplément de 150 millions sterling (3 750 millions de francs). Encore le ministre s'excuse-t-il doucement de ne pas faire plus dans le sens de la « taxation héroïque », par crainte d'abuser, dit-il, du courage civique de la nation.

1. M. Montagu à la Chambre des Communes, 13 octobre 1915.

Cette fois, l'accueil n'est plus tout à fait sans mélange. On rend justice aux intentions du ministre, à sa conscience des nécessités de l'heure, à la probité exempte d'artifices ou d'expédients de son projet budgétaire. D'aucuns trouvent qu'il aurait pu demander encore davantage à l'impôt; d'autres, qu'il a eu la main un peu lourde. Tous sont d'accord sur l'essentiel, le respect dû aux traditions, au crédit de l'Angleterre, l'appel nouveau à faire aux forces contributives du pays. Ce qu'on discutera, ce n'est pas la surtaxation en elle-même, mais les procédés employés pour surtaxer; le principe étant admis par tout le monde on finira par s'entendre sur l'application.

L'année 1916 se passe. On sait qu'au mois de décembre de cette année-là, le ministère britannique subit une profonde réorganisation. Son ancien chef, M. Asquith, à qui l'on ne peut que rendre cet hommage d'avoir, pendant plus de deux ans, créé et maintenu l'union du pays tout entier dans l'admirable effort de guerre, rentra dans le rang, je ne dis pas dans l'opposition, car « il n'y a plus d'opposition » déclara-

t-il lui-même; il fut suivi dans sa retraite par M. Mackenna. Le nouveau premier ministre est M. Lloyd George, qui avec ses quatre ou cinq collaborateurs du « Cabinet de Guerre », dirige en fait tout le gouvernement, les autres ministres se subordonnant à cette autorité nouvelle. Autre innovation : le premier ministre renonce aux délicates et absorbantes fonctions de *leader* de la Chambre des Communes, qu'il confie à M. Bonar Law, devenu Chancelier de l'Echiquier. Par une curieuse ironie des choses, l'ancien chef du parti unioniste, M. Bonar Law, se trouve *leader* des Communes au lieu et place de son adversaire d'autrefois, de son chef d'aujourd'hui, M. Lloyd George.

L'unioniste M. Bonar Law continuera-t-il la vigoureuse politique fiscale et financière de son prédécesseur libéral M. Mackenna? C'est ce qu'on se demande alors chez nos voisins, au moins dans les cercles compétents, à la Cité, dans les revues et journaux économiques, où l'on réclame, comme on l'a fait dix-huit mois auparavant, une nouvelle augmentation des impôts. Les dépenses de guerre, nous l'avons vu, ne

cessent de s'accroître; les emprunts s'accumulent de façon inouïe : il faut donc que l'impôt, lui aussi, s'élève encore, si haut soit-il déjà. Ce n'est pas seulement pour procurer des recettes au Trésor qu'il le faut; c'est aussi, plus encore peut-être, pour lutter contre l'inflation¹ et la hausse des prix, pour obliger le pays, qui n'épargne pas assez, à épargner davantage, pour combattre le gaspillage des gens riches, pour réduire à toutes forces les dépenses et les consommations privées et obtenir que le pays réserve à la guerre toutes ses ressources, toute son énergie productrice, car l'épargne est le vrai nerf de la guerre. « L'impôt en temps de guerre ne sera jamais trop haut, tant qu'il n'affaiblit ni la santé ni les forces du contribuable, car ou bien il fournit de l'argent au Trésor qui a besoin de chaque livre sterling, ou bien il restreint la consommation, et libère ainsi du travail, de l'énergie apte au service de guerre². »

Le nouveau Ministre des Finances ne devait pas, cette fois, répondre aux sollicitations

1. Voir ci-dessous, p. 105 et suiv.

2. *Economist* du 12 mai 1917, p. 803.

des compétences en faveur de la hausse de l'impôt. Au mois de janvier 1917, il avait réussi à émettre, avec un succès sans pareil, le troisième grand emprunt public anglais dont le total s'éleva au chiffre inouï de un milliard de livres (25 milliards de francs). Ce triomphe financier, et peu après l'entrée en guerre des États-Unis, qui apportaient à l'Entente le concours de toutes leurs forces, ne laissèrent pas de répandre dans le public un sentiment d'optimisme, peut-être un peu excessif, quant aux finances publiques, et dans le gouvernement cette impression qu'à l'énorme effort militaire, naval et économique du pays il était inutile d'ajouter un surcroît d'effort fiscal. De fait, lorsque M. Bonar Law « introduisit », le 2 mai dernier, le budget de 1917-1918, il se contenta de maintenir les impôts existants, en constatant qu'ils étaient déjà fort lourds et produisaient d'ailleurs d'appréciables plus-values, et ne demanda à des élévations de tarif qu'un rendement supplémentaire de 26 millions sterling, lequel se réduisait, si l'on en retranchait l'augmentation de la taxe extraordinaire sur les bé-

néfices de guerre, à la très modique somme de 6 millions de livres (150 millions de francs).

Si l'opinion, si la masse des contribuables se tinrent pour satisfaites du temps d'arrêt ainsi marqué dans la progression des sacrifices fiscaux demandés à la nation, il n'en fut pas de même chez ceux qui suivent de près les mouvements des finances, et ils sont nombreux en Angleterre. La plupart critiquèrent la faiblesse témoignée par le gouvernement, le caractère « dilatoire » et « rétrograde »¹ de sa politique financière, tout en lui reprochant de n'avoir pas estimé à leur valeur les forces contributives du pays non plus que sa bonne volonté devant l'impôt. Ajoutons qu'à ce *statu quo* fiscal il y avait sans doute diverses raisons pratiques dont nous rendrons compte en examinant un peu plus loin les diverses catégories du système d'impositions du Royaume-Uni pendant la guerre.

Jugeons à présent de l'effort total demandé au contribuable britannique depuis trois ans.

Le budget de 1914-1915 avait été fixé avant

1. Voir *Economist* du 5 mai 1917.

la guerre à 207 millions de livres sterling ; grâce aux élévations d'impôts de M. Lloyd George, les recettes s'élevèrent à 226 millions et demi, à l'exclusion de tout emprunt. Le budget de 1915-1916 se monta en recouvrements à 336 millions et demi, en dépenses à 1 559 millions. Celui de 1916-1917 se solda par 573 millions et demi de perceptions réalisées, contre 2 198 millions de dépenses payées. Enfin celui de 1917-1918 est établi en prévision des dépenses à 2 290 millions sterling et en prévision de recettes à 638 millions et demi¹. — Ainsi en trois ans les ressources budgétaires, en dehors de tout emprunt, ont triplé. Les recettes purement fiscales, qui étaient estimées à 173 millions au budget de 1914-1915, sont comptées pour 569 millions et demi à celui de 1917-1918, c'est-à-dire qu'en trois ans elles ont fait l'objet d'une multiplication par 3 et quart ; leur produit a augmenté de 396 millions sterling (9900 millions de francs).

L'énormité du coût de la guerre fait que

1. Inclus un don de 13 millions sterling, première contribution du gouvernement de l'Inde aux frais de la guerre.

l'Angleterre elle-même n'a pu couvrir qu'une part relativement faible de son total de dépenses par l'impôt et les ressources ordinaires. Pourtant cette part a atteint 21 p. 100 en 1915-1916 et 26 p. 100 en 1916-1917; elle atteindra tout près de 28 p. 100 en 1917-1918, et s'élèverait pour cette même année à 34 p. 100 si du total des dépenses on déduisait, comme il serait juste, les avances faites par l'Angleterre aux colonies et aux États alliés.

Pareil effort fiscal est inouï et sans précédent. De tous les États qui depuis cinquante ans ont subi l'épreuve d'une grande guerre nationale, c'est le Japon qui, dans sa lutte contre la Russie, a su élever le plus ses impôts (40 p. 100); cela ne lui a pourtant permis de couvrir que 12 p. 100 de ses frais de guerre. L'Allemagne, qui avait pourtant bien préparé sa guerre, et qui n'a pas encore son sol envahi, ne s'est hasardée qu'à de modestes essais de fiscalité nouvelle; M. Helfferich, naguère grand financier de l'Empire, tirait même vanité, dans un discours retentissant¹, de ce que l'Empire avait pu jusqu'alors se passer de surcharges d'impôts, et

1. Au *Reichstag*, 16 mars 1916.

par une lourde ironie teutonne, s'ingéniait à ridiculiser l'effort financier anglais, dont les résultats n'auraient pas répondu aux espérances : sans doute ils sont trop verts !

La vérité est que le sacrifice que s'est imposé l'Angleterre, s'il peut paraître encore insuffisant aux yeux des censeurs anglais les plus sévères, est absolument exceptionnel, et que l'Angleterre est bien depuis le début de la guerre le seul pays au monde qui ait pu, si l'on ose dire, s'en « payer » un pareil. Si elle l'a pu, c'est à raison de conditions très spéciales et qu'on ne retrouverait guère chez les autres belligérants. C'est par le fait (il faut toujours y revenir) de son insularité protectrice, avec toutes les conséquences qu'elle emporte. C'est que sa situation financière antérieure était meilleure, ses impôts moindres, sa richesse très supérieure. C'est qu'elle a joui malgré la guerre, ou faut-il dire : à cause de la guerre ? d'une prospérité qui, pour limitée qu'elle soit à certaines activités économiques et à certaines classes sociales, n'en doit pas moins être considérée, compte tenu de la dépréciation des signes monétaires ainsi que

de son corollaire, la montée des prix, comme très remarquable et sans pareille. Notez que malgré la hausse énorme des taux de taxation, le recouvrement des impôts n'a cessé, au cours des trois derniers exercices, de présenter de notables excédents sur les prévisions. Pour l'exercice 1915-1916, le total des perceptions budgétaires a dépassé les estimations de 32 millions de livres, soit de plus de 10 p. 100. Pour l'exercice 1916-1917, la plus-value totale s'est élevée à 71 millions sterling sur une évaluation préalable de 502 millions, soit 14 p. 100 ; l'*income tax* (incluse la *supertax*), dont le rendement attendu était de 195 millions, en a fourni 10 de plus. Nul signe de fatigue fiscale, en dépit de l'intensité de l'effort réclamé au contribuable ; l'élasticité du produit de l'impôt sous la pression d'une telle surcharge, témoigne des progrès réalisés par les forces imposables du pays. Prospérité, surtaxation, les deux choses sont liées. Celle-ci dépend de celle-là. Elles sont aussi étonnantes, elles eussent paru naguère aussi incroyables l'une que l'autre. Elles sont toutes deux du même ordre, imprévu, incomparable, exceptionnel.

CHAPITRE V

LES IMPOTS

Ce magnifique effort fiscal, comment l'Angleterre l'a-t-elle réalisé? C'est ce que nous avons maintenant à examiner.

Depuis que le Royaume-Uni s'est converti au libre-échange, l'histoire de son régime fiscal a été celle d'une lutte entre les deux grands groupes d'impôts, impôts indirects ou sur les consommations d'une part, de l'autre impôts directs, c'est-à-dire, en Angleterre, *income tax* ou impôt sur le revenu, droits de succession, plus quelques taxes directes secondaires (*land tax, house duty, land valuation duty*), à quoi la classification officielle ajoute les droits sur les transactions (timbre). La balance, autrefois, penchait assez fortement du côté des impôts indirects, qui en 1849 représentaient 67 p. 100 du produit total des impôts. En 1887, ils ne

comptaient déjà plus que pour 55 p. 100. Le changement de siècle vit entre les deux plateaux un équilibre très vite rompu d'ailleurs, car en 1908 les impôts indirects ne fournissent plus que 47 p. 100 du total, 42 p. 100 en 1913. Depuis vingt-cinq ans on ne leur avait demandé qu'une progression de rendement de 96 p. 100 alors qu'on en avait exigé une de 203 p. 100 de l'*income tax* et des droits de succession¹. Ce glissement continu de l'impôt vers la voie directe a été surtout l'œuvre des gouvernements libéraux ; avec plus de réserve, le parti conservateur y a aussi travaillé, jusqu'au jour où il a cru trouver dans la réforme douanière le contrepoids nécessaire à l'abus de la fiscalité directe. Au dernier budget d'avant-guerre (budget de l'exercice 1914-1915), présenté par M. Lloyd George en mai 1914, sur une prévision de recettes fiscales² de 173 millions de livres, les impôts indirects (droits de douane, droits sur les boissons, sur le tabac, licences, droits sur les

1. Voir Bernard Mallet, *op. cit.*, *passim*. (notamment p. 93).

2. Les produits des postes, télégraphes et téléphones ne sont pas considérés comme recettes fiscales.

billets de chemin de fer, droits indirects divers) étaient comptés pour 75 millions (43 p. 100), l'*income tax* pour 56 et demi, les droits de succession pour 28 et demi, le timbre pour 10, et les petites taxes directes secondaires pour 3 seulement.

Ce système fiscal, simple, mais un peu rigide, plus remarquable, semble-t-il, par sa clarté logique que par sa richesse ou son élasticité, l'Angleterre s'est avec raison gardée pendant la guerre de le révolutionner. Elle l'a développé, dans l'esprit antérieur, en écartant toute expérience, toute mutation brusque dans des méthodes traditionnelles et éprouvées.

Elle n'a fait qu'une innovation, et celle-là d'ordre temporaire : l'*excess profits duty*, taxe spéciale à percevoir (après déclaration obligatoire) sur les excédents de bénéfices industriels ou commerciaux réalisés depuis le 1^{er} août 1914, c'est-à-dire sur les bénéfices annuels dépassant de plus de 200 livres sterling la moyenne de ceux qui ont été obtenus pendant deux ans avant la guerre, et représentant une rémunération du capital supérieure à 6 ou 7 p. 100 suivant les

cas. Le taux de la taxe, d'abord fixé à 50 p. 100 de l'excédent des bénéfices, a été porté en 1916 à 60, et plus récemment à 80 p. 100¹. Une pareille taxe était assez facile à établir dans un pays accoutumé à l'impôt sur le revenu. On l'a

1. Si le bénéfice d'une année de guerre reste inférieur à la moyenne d'avant-guerre, l'entreprise intéressée a droit au remboursement, ou au précompte sur un exercice ultérieur, d'un chiffre d'impôt égal à la somme nécessaire pour compenser cette moins-value (Cette disposition ne s'appliquera pas, d'après le budget de mai 1917, aux entreprises aujourd'hui réquisitionnées de marine marchande, en raison des gros bénéfices réalisés par la marine de commerce antérieurement à la réquisition).

Le régime fiscal appliqué aux établissements de fabrication de munitions est un peu différent de celui des autres entreprises : la totalité des bénéfices réalisés par les établissements « contrôlés » revient à l'État en entier au delà d'un certain chiffre, déductions faites pour amortissements. Cette *Munitions levy* avait été établie antérieurement à l'*Excess profits duty*, dans un but non moins social que fiscal : il s'agissait d'obtenir des ouvriers en munitions un meilleur rendement en leur prouvant qu'ils travaillaient dans un intérêt exclusivement national. Les deux impôts ont été fondus en un seul par une disposition du budget de mai 1917.

L'élévation récente du taux de l'*Excess profits duty* de 60 à 80 p. 100, souleva récemment quelques difficultés à la Chambre des Communes. M. Bonar Law, Chancelier de l'Echiquier, pour les lever, déclara qu'il était personnellement propriétaire de parts dans quatorze navires marchands et que le dividende qu'il avait reçu l'année précédente sur ces parts, l'*Excess profits duty* déduit, ne s'élevait pas à moins de 47 p. 100 (*Parliamentary Debates*, 24 mai 1917).

justifiée en invoquant le caractère même des profits qu'elle frappe, profits extraordinaires recueillis pendant un temps d'épreuves nationales, et dûs en grande partie à ce fait dont pâtit la majorité des citoyens, la hausse du prix des denrées. Son rendement pour l'exercice 1916-1917, évalué à 86 millions sterling, s'est élevé à l'énorme somme de 140 millions de livres (3 milliards et demi de francs) ¹ : quelle autre preuve veut-on de la prospérité économique de l'Angleterre ?

Cette exception faite, le gouvernement britannique s'est conformé aux traditions en demandant à l'impôt indirect, dans l'effort fiscal de guerre, une contribution moindre qu'à l'impôt direct. Il est même singulier de voir combien MM. Lloyd George et Mackenna, financiers si audacieux par ailleurs, et plus récemment M. Bonar Law, ont montré de réserve, pour ne pas dire de timidité, dans leur choix de nouvelles taxes ou surtaxes indirectes.

1. Au budget de 1917-1918, le produit cumulé de l'*Excess profits duty* et de la *Munitions levy* est compté pour 200 millions de livres (5 milliards de francs).

En novembre 1914, M. Lloyd George ne trouve à surimposer que la bière et le thé. En septembre 1915, M. Mackenna, un peu plus inventif, surtaxe encore le thé, puis le sucre, le café et le cacao, le tabac, l'essence, les spécialités médicamenteuses; il frappe d'un droit *ad valorem* de 33 p. 100 quelques importations de luxe, autos, films, instruments de musique, horlogerie, etc. En avril 1916, il fait hausser quelques-uns des mêmes droits indirects intérieurs, et y ajoute des taxes sur les eaux minérales, les allumettes et les billets de théâtres et amusements divers; il propose, mais sans succès, un supplément de droit sur les billets de chemins de fer. En mai 1917, M. Bonar Law n'ose demander qu'une légère élévation des impôts sur le tabac et sur les billets de théâtre¹.

1. On remarquera l'absence de toute surtaxe sur l'alcool. Elle s'explique par le fait que les droits sur les spiritueux avaient été fortement accrus en 1909 et que leur rendement a fléchi. La consommation des spiritueux a, d'ailleurs, fait l'objet de règlements restrictifs établis par un *Board of Control* spécialement institué à cet effet.

Ajoutons que les taxes postales, télégraphiques et téléphoniques, dont le produit n'est pas compris en Angleterre dans les recettes fiscales, ont été sensiblement accrues en 1915.

Notez le petit nombre des articles imposés, d'où la modicité relative du produit de l'impôt. Nous n'avons pas à prendre parti dans la question des taxes douanières qui ont été établies pour une année seulement en 1915 sur certaines denrées de luxe, avec cet objet d'améliorer les changes en restreignant les importations ; elles provoquèrent de vives discussions entre les conservateurs qui auraient voulu les voir développer, et les libre-échangistes qui protestaient contre l'atteinte portée aux principes manchestériens, et, rapprochant avec une exagération risible ce qu'ils appelaient le tarif Mackenna du célèbre tarif Mackinley, accusaient le chancelier d'abord d'avoir trahi sa doctrine et le gouvernement de coalition d'avoir porté pour premier fruit « la protection ».

Mais pour ce qui est des droits intérieurs, ou des taxes douanières frappant des denrées que l'Angleterre ne peut trouver sur son sol, il est clair que l'intérêt des finances anglaises eût été d'en étendre l'application sur un champ plus vaste.

On a souvent reproché au gouvernement de

ne pas l'avoir fait ; on a observé que les impôts sur les boissons, sur le tabac, sur les divertissements, sur les transports, pourraient, avec les licences et les taxes postales, fournir au trésor des ressources bien plus importantes sans dommage réel pour la communauté ; on a suggéré aussi l'idée d'une taxe générale sur les consommations autres que celles de première nécessité, taxe *ad valorem* qui serait perçue pour le compte de l'État par le vendeur ou le producteur.

Si l'Angleterre n'a pas depuis trois ans développé davantage sa fiscalité indirecte, ce n'est pas seulement, ou peut-être pas tant, par un respect rigoriste de la tradition, c'est aussi parce qu'elle ne possède pas la *machinery*, l'organisation administrative qui lui serait nécessaire pour une application plus large des impôts de consommation, et qu'elle n'a pu l'improviser en temps de guerre. Elle a depuis un demi-siècle si bien simplifié sur ce point son système fiscal que celui-ci ne se trouve plus en mesure d'être, au moment voulu, aussi productif qu'il serait désirable. C'est ce qui

explique que les impôts indirects n'aient participé que pour une fraction relativement modeste à l'accroissement des ressources fiscales nécessité par la guerre. Leur produit, qui était inscrit pour 75 millions sterling au budget de mai 1914, ne s'est élevé qu'à 121 millions en 1915-1916, à 127 millions en 1916-1917 ; il n'est évalué qu'à 106 millions au budget de 1917-1918¹, ce qui fait qu'en trois ans de guerre il n'aura ainsi haussé que de 40 p. 100, alors qu'on demandait dans la même période une augmentation de 169 p. 100 à la taxation directe.

1. Malgré les surtaxes établies par M. Bonar Law, dont le produit sera plus que compensé par la baisse de certains autres revenus indirects.

CHAPITRE VI

LES IMPOTS (*Suite*) : L'INCOME TAX

C'est donc à l'impôt direct qu'est demandé le plus gros de l'effort fiscal de guerre. Ici non plus, le gouvernement britannique ne cherche pas à innover, il se sert de ce qu'il a ; négligeant les petites taxes secondaires, laissant même de côté les droits de succession qui ont été récemment surélevés, il s'attache à l'*income tax*, instrument fiscal déjà ancien, qu'il a bien en mains et auquel le public est plus ou moins habitué.

Déjà ancien ? Oui, puisque l'Angleterre l'a connu dès le temps de Pitt, — il était alors détesté, il rentrait mal et rendait peu malgré son taux élevé, — et que, rétabli par sir Robert Peel en 1842, à titre d'impôt cédulaire, il a fonctionné sans arrêt jusqu'à nos jours. Pourtant, il a subi de tels changements depuis

dix ans qu'au début de la guerre on aurait pu dire qu'il ne se ressemblait plus à lui-même. Autrefois, c'était un impôt réel, proportionnel, et non global, sur les divers revenus, qu'il frappait séparément en cinq « cédules » séparées¹. Dans chaque cédule, il était perçu soit sur déclaration, soit autant que possible par retenue « à la source », c'est-à-dire à l'encaissement du revenu. Pas de déclaration du revenu global, sauf en un cas : comme les revenus inférieurs à 160 livres sterling jouissent de l'exemption totale de l'impôt, et ceux compris entre 160 et 700 livres de certains dégrèvements, tout contribuable taxé par retenue « à la source » doit faire une déclaration globale pour bénéficier, s'il y a droit, de l'exemption ou du dégrèvement.

De 1907 à 1914, une série de lois dues à

1. Cédule A : revenus de la propriété foncière. Cédule B : revenus de l'exploitation ou de l'occupation des immeubles. Cédule C : arrérages des fonds publics. Cédule D : bénéfices commerciaux et industriels, inclus les revenus des valeurs mobilières autres que les fonds publics, les salaires des employés, ainsi que les revenus des professions libérales. Cédule E : traitements, pensions et émoluments des fonctionnaires ou agents des autorités publiques.

MM. Asquith et Lloyd George sont venues développer et compliquer le mécanisme. D'abord on accorde des réductions aux petits contribuables chargés d'enfants. Puis on sépare les revenus dits « gagnés », c'est-à-dire provenant surtout du travail, des revenus « non-gagnés », c'est-à-dire des revenus du capital, et on taxe les premiers à un tarif inférieur, tarif progressif qui rejoint le tarif normal à partir de 2 500 livres sterling. Enfin, à tous les revenus dépassant 3 000 livres, on impose une surtaxe (*supertax*) à tarif également progressif. La déclaration du revenu global est légalement obligatoire pour les « surtaxés », elle l'est de fait pour tous les possesseurs de revenus « gagnés » comme pour tous les bénéficiaires de dégrèvements. L'*income tax* tend ainsi à devenir un impôt personnel, progressif et global.

Il a changé de caractère ; il a aussi changé de taux. Jusqu'en 1900, ce taux ne dépassait pas en temps de paix 8 *pence* à la livre, soit 3,33 p. 100 ; en 1905-1908 il n'était encore que de 12 *pence* ou 5 p. 100 ; en juin 1914,

M. Lloyd George l'a haussé à 15 *pence*, soit 6,25 p. 100 (tarif normal), sans compter la *supertax* dont le tarif s'échelonne de 7 à 16 *pence* à mesure que s'élève le revenu frappé.

Novembre 1914, premier budget de guerre : M. Lloyd George double les tarifs, ce qui produira un surplus de 12 millions de livres pour la fin de l'exercice 1914-1915 et de près de 45 pour une année entière.

En septembre 1915, M. Mackenna va plus loin. La *supertax* voit son échelle de progression, qui s'arrêtait aux revenus de 7 000 livres, hausser jusqu'à 10 000, chiffre à partir duquel le taux reste fixe à 3 *shillings* et demi (17,5 p. 100). L'*income tax* proprement dit voit ses tarifs élevés à nouveau de 40 p. 100, ce qui porte à 3 *shillings* et demi (17,5 p. 100) le tarif normal ; les dégrèvements à la base sont restreints, et le point de franchise de l'impôt est abaissé de 160 à 130 livres, de sorte que l'impôt frappera dorénavant une nouvelle couche de contribuables, les salariés gagnant 50 *shillings* à la semaine : c'est la contre-partie logique de la surtaxation des revenus moyens

et gros. Ces dispositions fourniront au Trésor plus de 13 millions de livres pour le second semestre de l'exercice en cours, 47 millions pour un exercice complet.

Voici enfin le budget d'avril 1916. M. Mackenna raidit d'abord l'échelle de tarification (déjà progressive) des revenus « gagnés », puis il introduit la progression dans celle des revenus « non gagnés », le tarif supérieur (considéré comme normal) de 5 *shillings* (25 p. 100) devant s'appliquer à partir de 2500 livres de revenu dans le premier cas et de 2000 dans le second; le surplus escompté pour un an s'élève à 43 millions et demi de livres¹.

L'élévation des tarifs, tels qu'ils résultent de ce dernier budget, est extrême, encore que leur extrême complication fasse qu'il soit malaisé d'en donner idée. Le tarif minimum (revenus de moins de 300 livres ou 7500 francs) est, sous réserve des dégrèvements à la base, de .27 *pence* ou 11 p. 100 pour les revenus « ga-

1. C'est à ce jour la dernière surcharge apportée à l'*income tax*, le budget Bonar Law de mai 1917 n'ayant prévu aucune aggravation de cet impôt.

gnés » et de 36 *pence* ou 15 p. 100 pour les autres. Un revenu de 2 001 livres (50 025 francs) paie 4 *shillings* et 4 *pence*, soit 21 p. 100, s'il est « gagné », sinon 5 *shillings* soit 25 p. 100. Un revenu de 5 001 livres (125 025 francs) paie 5 *shillings*, soit 25 p. 100, sur le tout, plus 9 *pence* ou 4 p. 100 sur ce qui dépasse 3 000 livres. Enfin un revenu de plus de 10 000 livres (250 000 francs) paie de même 5 *shillings* ou 25 p. 100 sur la totalité, plus 3 *shillings* et demi ou 17 et demi p. 100 sur ce qui excède 3 000 livres¹ : c'est le tarif maximum.

Si les deux premières surcharges de l'*income tax* ont été somme toute bien accueillies par les « intéressés », il n'en a pas été de même de la dernière (budget d'avril 1916), qui a suscité beaucoup d'objections. On se plaint d'abord de la hauteur extrême des taux de taxation : les gros revenus sont taxés jusqu'à 40 p. 100 et davantage, et à l'autre extrémité de l'échelle le sacrifice imposé aux petits revenus fixes, ceux

1. Ce revenu de 10.000 livres paiera ainsi en tout 3 725 livres ; un revenu de 100 000 livres paiera 41 975 livres.

des retraités, des veuves, ainsi qu'aux revenus des professions libérales, très éprouvées par la guerre, est excessivement lourd. On se plaint de fâcheuses anomalies dans les échelles de tarifs, qui amènent de regrettables inégalités de voisin de taxe à voisin de taxe. On se plaint enfin de l'injustice flagrante qu'il y a à ce que les contribuables chargés de famille, s'ils ont plus de 500 livres (12 500 francs) de revenus, soient taxés selon les mêmes tarifs que les célibataires ou les mariés sans enfants.

D'autre part, l'extrême complexité de système cause de graves difficultés au fisc comme au contribuable. La progressivité de tarification, appliquée d'abord aux « supertaxés », puis aux revenus « gagnés », l'est maintenant en outre aux revenus « non gagnés », elle est générale, comme est aussi en conséquence l'obligation de la déclaration globale, sans laquelle ne peut jouer la progression : l'évolution radicale de l'*income tax*, commencée en 1907, se termine en pleine guerre. Mais comment cette progressivité des taux se concilierait-elle avec la pratique de la retenue « à la

source? » Pour tous les revenus « non gagnés », le fisc retient l'impôt « à la source » au taux normal de 5 *shillings* ou 25 p. 100. Les contribuables ayant droit, de par leur chiffre de revenu, à un taux de taxation inférieur, doivent réclamer la restitution du trop-perçu en faisant la déclaration de leur revenu global. En 1913, sur 1 100 000 contribuables soumis à l'*income tax*, il y a eu de ce chef 907 506 réclamations reconnues valables¹; avec la progression partout substituée à l'unité des taux, le nombre va s'en accroître encore, et les restitutions pour trop-perçus atteindront des chiffres énormes. Voici un petit revenu « gagné » de 131 livres, qui légalement doit 1 livre et 13 *shillings* d'impôt; il se verra retenir « à la source » 32 livres et 15 *shillings*, et pour rentrer dans la différence que de démarches, de tracas et de temps perdu!² Comment sortira-t-on de l'im-

1. Bernard Mallet, *op. cit.*, p. 435. — *Economist* du 6 mai 1916, p. 820. En 1907 il y avait eu 700 000 réclamations (Rapport du *Select committee* chargé de l'enquête sur le régime de l'*income tax*, p. 5).

2. Exemple donné par l'*Economist* du 13 mai 1916, p. 851.

passé ? Ministres et Commissions¹ ont toujours déclaré que la retenue « à la source » est la pièce maîtresse de l'appareil, d'où dépend toute sa productivité, et qu'il faut la maintenir intacte à tout prix. Mais entre la retenue « à la source », qui suppose unité de tarification, et la progressivité nouvellement introduite, on s'aperçoit qu'il y a opposition : les deux pièces du mécanisme, la vieille pièce maîtresse, et le nouveau jeu d'engrenages, se grippent et se coincent. Des mécomptes sont à prévoir dans le fonctionnement. On a voulu forcer le rendement de la machine, il est à craindre qu'on ne force la machine elle-même en quelques-uns de ses organes essentiels. Trop de complications dans sa structure, trop d'anomalies dans son jeu, font que pour le moment elle est à bout : c'est ce qui fait que M. Bonar Law, dans son récent budget de mai 1917, n'a pas osé y toucher. De l'avis des experts, une révision s'impose.

Quoiqu'il en soit, la productivité de l'*income*

1. Voir le rapport du *Select committee* chargé de l'enquête sur le régime de l'*income tax* (1906), notamment le paragraphe 5.

tax s'est jusqu'à ces derniers temps montrée extraordinaire : 69 millions sterling pour l'exercice 1914-1915, 128 millions pour 1915-1916, 205 pour 1916-1917. Au budget de 1917-1918, l'*income tax* figure pour 224 millions sterling (5600 millions de francs). Rappelons qu'en 1912 et 1913 elle ne rapportait qu'à peine 45 millions sterling, et 32 seulement en 1907, il y a dix ans ! Inconcevables, vertigineux : tels apparaissent, à nos yeux français, ces chiffres de rendement. Et l'on conçoit qu'ils puissent troubler le jugement de certains esprits peu avertis qui rêvent déjà des flots d'or qu'un Pactole pareil roulerait pour le profit de notre budget national. Il faut mettre les choses au point, et se méfier des comparaisons qui ne sont pas raisons.

Il faut d'abord se rappeler qu'à la différence de notre nouvel impôt sur le revenu, l'*income tax* n'est pas un impôt de superposition : les revenus qu'elle frappe ne sont frappés par aucun autre impôt direct annuel d'État. L'Angleterre ne connaît ni nos quatre vieilles contributions directes, ni nos taxes assimilées, ni

nos impôts sur les valeurs mobilières, ou plutôt tout cela est chez nos voisins remplacé par l'*income tax* proprement dite, qui frappe l'industrie et le commerce comme elle frappe les particuliers, qui frappe le revenu des fonds d'état britanniques¹ comme celui des autres placements de fonds, qui frappe enfin bien d'autres sources de revenu jusqu'à hier affranchies d'impôt chez nous, les revenus de l'exploitation agricole, les traitements et salaires, les pensions, les créances. A l'*income tax* proprement dite correspondra en France notre futur système d'impôts cédulaires sur les revenus; quant à la *supertax*, c'est notre nouvel impôt sur le revenu global qui, dans des conditions d'ailleurs fort différentes, peut jusqu'à un certain point lui faire pendant.

D'autre part, il ne faut pas oublier que le

1. Voir ci-dessous page 99 ce qui concerne l'émission en janvier 1917 d'une fraction du troisième emprunt de guerre en 4 p. 100 exempt d'*income tax*. A la veille de la guerre la Trésorerie payait environ 17 millions de livres d'intérêt annuel sur sa dette; au taux d'*income tax* alors en cours, soit à 15 *pence* à la livre, l'impôt sur le revenu de ces fonds britanniques rapportait par an plus d'un million sterling. — Inutile de rappeler que la rente française est exempte de tout impôt.

revenu national annuel du Royaume-Uni était évalué il y a trois ans par M. Lloyd George à 2 400 millions sterling (60 milliards de francs), soit environ le double du revenu annuel des Français ; cette estimation a même été récemment élevée à 3 milliards par sir George Paish. Enfin, on sait que la répartition de ce revenu national entre les différentes classes de la population est fort différente en Angleterre de ce qu'elle est chez nous. L'Angleterre a, proportionnellement, beaucoup plus que nous de revenus moyens et surtout de gros revenus. Elle avait, en 1913, environ 1 100 000 revenus de plus de 160 livres (4 000 francs) représentant ensemble 900 millions sterling (22 milliards et demi de francs) ou 40 p. 100 environ du revenu britannique total (compté pour cette année-là à 2 200 millions de livres). Or chez nous M. Ribot, estimait en 1916 à 310 000 seulement le nombre des revenus passibles du nouvel impôt global, soit de plus de 5 000 francs, et le total de ces revenus à moins de 6 milliards, soit de 20 p. 100

du revenu total de la France¹. Bien que les statistiques ne soient pas exactement rapprochables, on voit assez la différence du classement des revenus en deçà et au delà de la Manche. Elle est plus marquée encore si nous considérons les revenus supérieurs. En 1909, le Royaume-Uni comptait 11 380 revenus de plus de 5 000 livres (125 000 francs), faisant ensemble un total de 140 millions sterling (3 milliards et demi de francs), soit 7 p. 100 du revenu national britannique alors évalué à 2 milliards sterling². En France, un document officiel ne relevait en 1907 que 3 400 revenus de plus de 100 000 francs, ensemble 572 millions, soit 2,5 p. 100 du revenu national français estimé alors à 22 milliards et demi³. La disproportion est évidente, comme aussi cette conclusion que, toutes choses égales

1. Exposé des motifs du projet de loi relatif aux crédits provisoires du 3^e trimestre 1916. — Compte est tenu des dégrèvements à la base, tant en Angleterre qu'en France. — Je compte le revenu national de la France à 30 milliards de francs.

2. Bernard Mallet, *op. cit.*, p. 486. — Les revenus de plus de 5 000 livres étaient alors seuls soumis à la *supertax*.

3. Tableau publié par M. Caillaux, ministre des Finances, en 1907, à l'appui de son projet d'impôt sur le revenu.

d'ailleurs, l'*income tax* appliquée aux revenus français ne rapporterait qu'une petite fraction de ce qu'elle rapporte appliquée aux revenus anglais.

D'ailleurs, en Angleterre même, quoique le recours prédominant à l'impôt direct pour charges de guerre soit conforme aux traditions nationales, l'abus de ce « puritanisme » financier n'est pas accepté sans critiques. On a demandé à l'impôt direct, en 1914-1915, la somme de 108 millions sterling (soit 57 p. 100 des recettes fiscales) ; en 1915-1916, celle de 169 millions (soit 58 p. 100) ; en 1916-1917, celle de 247 millions (soit 66 p. 100 du produit des impôts, l'*excess profits duty* exclu du calcul à raison de son caractère temporaire)¹. C'est là, dit-on, une proportion inadmissible. Il est injuste et dangereux de tendre à ce point les ressorts de la taxation directe, de faire peser une pareille part de charge sur une classe restreinte, — un neuvième de la popu-

1. Au budget de mai 1914, les impôts directs étaient comptés pour 98 millions et demi sterling ; au budget de mai 1917, ils le sont pour 264 millions, soit une augmentation de 169 p. 100 en trois ans (*excess profits duty* non compté).

lation¹, — laquelle fournit du reste son large contingent à l'impôt de consommation. C'est léser la justice fiscale, qui demande l'égalité des sacrifices, selon les capacités de chacun. C'est risquer de détruire, avec le goût et l'aptitude du citoyen à produire ou à économiser, la richesse même sur laquelle repose la taxation, et d'anéantir par l'impôt la matière imposable. On veut surtaxer pour contraindre le pays à épargner ? Mais ne sait-on pas qu'un lourd impôt direct est une arme à deux tranchants, qui peut, selon le cas, stimuler le sens de l'épargne ou le détruire ? Si, du moins, en imposant lourdement la dépense, c'est-à-dire la consommation, — l'abus de la consommation privée des richesses en temps de guerre est un crime économique contre la patrie, car il soustrait d'indispensables richesses au service de guerre, — on voulait bien « épargner l'épargne », en respectant l'effort fait par les particuliers pour reconstituer au fur et à mesure les capitaux détruits par la guerre.. : mais

1. Bernard Mallet, *op. cit.*, p. 435.

l'impôt sur le revenu frappe en aveugle et aussi fort le revenu épargné que le revenu dépensé, et c'est là son vice fondamental.

Cependant la masse de la population, quitte de l'impôt direct, touchée, mais légèrement, par l'impôt indirect, ne paie pas son dû à la taxation de guerre. Et comme d'ailleurs (sauf les efforts faits depuis peu) le salarié anglais, à la différence de ce qui se passe chez nous, ne s'intéresse guère aux emprunts faits par le Trésor, il en résulte que la majorité du pays, investie de la souveraineté politique, ne participe que d'une façon très relative et inadéquate à l'effort financier de l'Angleterre¹ : et cela est mauvais.

Si l'Angleterre se sent assez forte, assez riche, pour se donner le luxe fiscal d'une telle prépondérance de la taxation directe, c'est que, plus saine et plus vigoureuse au point de vue éco-

1. On a souvent demandé en Angleterre une taxation des salariés par la voie directe : soit par l'abaissement jusqu'à 60 ou 70 livres de la limite d'exemption (actuellement 130 livres) de l'*income tax*, soit par l'établissement d'une *wages tax*, ou taxe progressive sur les salaires, laquelle serait d'ailleurs fort difficile à organiser, et plus encore à recouvrer, bien qu'on puisse envisager d'en confier le soin à l'administration nouvelle chargée de l'application du *National Insurance Act*.

nomique, elle souffre probablement moins de ce régime que ne feraient les organismes sociaux à circulation plus lente, plus difficile, plus sclérosée. L'individu y est relativement plus producteur et moins épargnant que les Latins, par exemple, chez qui la proportion de l'épargne des capitaux à la production des capitaux est plus grande; il gagne plus aisément, il a la vie plus large, plus de marge pour se prémunir et plus de souplesse pour réagir contre une surtaxation directe qui en tout autre pays serait mortelle. Ajoutons que le fossé qui sépare les classes possédantes des classes salariées y est sans doute plus profond que chez nous (il y a chez nous une constante inter-pénétration entre les unes et les autres), et que le contre-coup de la guerre le creusera probablement encore davantage dans l'avenir : une lourde surimposition du capital par l'impôt direct peut être envisagée, en Angleterre plus qu'ailleurs, comme l'assurance sociale du capitaliste, le prix de son privilège de fait¹.

1. C'est pourquoi certains économistes anglais, tel le professeur A.-C. Pigou, de Cambridge, trouvent trop faibles *en haut*,

Néanmoins il n'est pas douteux que le gouvernement britannique eût montré plus de courage et de clairvoyance en évitant de forcer, comme il l'a fait, la disproportion entre l'impôt direct et l'impôt indirect, en s'attachant à élargir les bases de la taxation et à en répartir plus équitablement le poids; en développant, avec les impôts sur le luxe, les droits de consommation, dont le contre-coup sur les prix eût passé presque inaperçu dans la hausse générale du coût de la vie, et qui, sans grever lourdement les classes pauvres, eussent mieux servi l'intérêt national : la charge de l'impôt eût été moins pesante sur le pays, et plus

et pour le temps de guerre, les tarifs actuels eux-mêmes de l'*income tax*, et demandent une surtaxation très forte des très gros revenus, par l'adoption d'une échelle de progression beaucoup plus raide dans les tarifs. En temps de paix, disent-ils, le principe de la répartition de l'impôt est la proportionnalité des sacrifices; en temps de guerre, cela ne suffit pas, l'impôt doit prendre tout (ou presque tout) ce qui dépasse un certain chiffre de revenu. Ils ajoutent qu'un impôt de guerre, exceptionnel et temporaire, peut être surélevé au delà de ce qui serait en temps normal la limite de prudence, sans risquer de tarir les sources du revenu d'où il dérive; n'étant pas destiné à durer, il ne réagirait pas sur l'épargne et sur le travail comme il ferait en temps de paix. — Nous ne saurions admettre cette doctrine, qui d'ailleurs, trouve peu de crédit en Angleterre.

grande sa productivité comme son élasticité.

C'est ce que pense et dit une grande partie de l'opinion ; cela n'empêchera d'ailleurs pas les Anglais de payer sans geindre ni marchander le lourd impôt patriotique, qui menace d'écraser les degrés inférieurs de la classe moyenne, et va peut-être sonner le glas d'une des institutions dont nos voisins sont le plus fiers, l'aristocratie terrienne, déjà si menacée par M. Lloyd George avant la guerre : et ce sera un nouveau sacrifice qu'ils feront, après celui de tant d'autres de leurs « libertés » économiques ou sociales, après la conscription, l'invasion du socialisme d'État, la suspension des garanties trade-unionistes, le libre échange menacé, le gouvernement parlementaire transformé, aux inéluctables nécessités de la guerre et de la victoire. Ils ont, et il faut les en louer, avec plus d'esprit public que les continentaux, une belle abnégation fiscale, que nous pouvons leur envier, et qui s'explique chez eux par une mentalité, des mœurs et des conditions politiques différentes : une hiérarchie sociale mieux établie, plus de garanties contre les abus, de

quelque côté qu'ils viennent, moins d'anarchie et de jalousie en bas, en haut moins d'égoïsme et d'étroitesse, plus de discipline chez tous, un sens de l'équité plus développé, moins de passion irréfléchie et plus de conscience dans l'examen objectif des choses, plus de *fairness* de jugement, avec l'esprit plus pratique, avec le sens de la mesure et l'art de la demi-mesure, de l'adaptation, avec la voix mieux écoutée de l'expérience et celle de la tradition mieux respectée...

CHAPITRE VII

LES EMPRUNTS

Si puissant qu'il ait été, l'effort fiscal ne pouvait suffire à couvrir les dépenses de guerre ; le recours au crédit, nécessaire dès le début, devait prendre et a pris forcément, en Angleterre comme ailleurs, un immense développement.

Personne ne doute que la première puissance financière du monde n'ait pu se procurer aisément, sur son propre marché¹, tous les fonds dont elle avait besoin. En tout pays, emprunter est plus facile qu'imposer, encore qu'il y ait la « manière ». Cette « manière », en Angleterre comme ailleurs, a été dans une large mesure

1. L'Angleterre n'a dû chercher du crédit à l'étranger que pour une part très secondaire de ses besoins, et dans un but spécial, en vue de pourvoir aux paiements à faire au dehors et à maintenir ou améliorer ses changes. Nous reviendrons sur ces emprunts à l'étranger quand nous examinerons la question plus économique que financière des règlements extérieurs du Royaume-Uni.

déterminée par les circonstances, notamment par ce fait primordial, l'énormité des besoins de la guerre. Ajoutons que si les résultats obtenus ont été admirables, grâce à la richesse du pays, à son élan patriotique, à l'intelligente propagande entretenue par des initiatives dévoués, il ne nous paraît pas que la Trésorerie britannique ait fait preuve d'une particulière fertilité d'invention ou d'une remarquable aisance de moyens.

Elle a, comme en d'autres pays, usé concurremment, de deux sortes de moyens de crédit, les appels de fonds par engagements à courte échéance, d'une part, et, de l'autre, les grands emprunts de consolidation.

Dès le début de la guerre, elle a procédé à des appels de fonds à court terme, par émission de *Treasury bills*, ou bons du Trésor, de trois à douze mois de durée, mis en adjudication dans le public et placés d'abord au taux très modique de 3 à 3 1/2 p. 100; et par émission d'*Exchequer bonds*, ou obligations de l'Échiquier, d'une durée de trois ou de cinq ans, placés par soumissions également à des taux

analogues. Procédé classique chez les Anglais, dans l'un et l'autre cas, et dont l'Angleterre avait déjà fait un large usage au cours des grandes guerres contre la Révolution et l'Empire, comme au cours des guerres du XIX^e siècle.

Si le système n'était pas nouveau, nouvelle fut du moins son application en grand. Il a, dans certaines limites, pour un État très sûr de son crédit, de notables avantages sur les grosses émissions de rentes, qu'il ne remplace pas sans doute, mais dont il permet de retarder l'éventualité et de choisir l'heure. Il répond, sans trop troubler le marché, aux immenses besoins journaliers de la Trésorerie. Il tend à réduire la circulation fiduciaire en faisant sans cesse rentrer ce qui est en excès. Il se prête à toutes les offres de disponibilités, longues ou courtes, de trois mois à plusieurs années, tout en laissant le Trésor maître de régler les entrées selon ses besoins par des variations appropriées du taux d'intérêt. Nulle pression, nul artifice dans ce jeu naturel des capitaux, dans ce cycle d'échanges où le Trésor aspire en quelque sorte les fonds libres pour les restituer ensuite au

pays sous forme de paiements de dépenses.

L'argent était abondant dans le pays, il fallait le canaliser vers les caisses de l'État, en adaptant le procédé aux convenances du public en même temps qu'aux conditions du marché. Jusqu'alors les bailleurs de fonds de la Trésorerie n'étaient guère que les gros capitalistes, les banques, les sociétés commerciales ou industrielles : il fallait attirer les fonds de la classe moyenne, ceux mêmes des classes moins fortunées, il fallait populariser le prêt à l'État. La Trésorerie britannique ne semble avoir mis à cet effort ni grand empressement ni grande souplesse.

Elle abandonna assez vite, pour le reprendre d'ailleurs à certains moments, quand le marché y était propice, le mode d'émission des *Treasury bills* et des *Exchequer bonds* par adjudication, pour le remplacer par l'émission continue, à guichets ouverts et à prix fixes : c'est le système français, plus favorable à la productivité de l'appel au crédit.

Mais aujourd'hui encore les *Treasury bills* sont de fait réservés à leur clientèle spéciale,

leur plus petite coupure étant de 1 000 livres sterling; ces titres, analogues à nos Bons du Trésor, ne portent pas de coupons, l'intérêt en étant précompté lors de l'émission.

Ce n'est qu'au début de 1916 que la Trésorerie se résolut, sur les instances des promoteurs de la propagande pour l'économie nationale¹, à créer des *war savings certificates*, ou certificats d'épargne de guerre, petites coupures imaginées pour favoriser l'épargne populaire, coûtant 15 *shillings* et demi et remboursables à 20 *shillings* au bout de cinq ans.

La moyenne épargne est dirigée sur les *Exchequer bonds* de trois ou cinq ans, munis de coupons semestriels comme nos obligations du Trésor, et que la Trésorerie émet en coupures minima de 100 livres, mais dont les bureaux de poste vendent aussi des fractions de 5, 20 et 50 livres sterling. Notons qu'une récente émission de *war expenditure certificates*, nouveaux titres d'une durée de deux ans, délivrés intérêts précomptés comme les *Treasury bills*,

1. Voir ci-après page 162 et suivantes.

n'a encore de coupures que de 1 000 livres.

Il nous paraît que le Trésor français, sous l'impulsion d'un éminent ministre des Finances, M. A. Ribot, a su mettre dès le début de la guerre, dans le mécanisme des bons et obligations de la Défense nationale, un esprit d'ingéniosité et de souplesse dont la Trésorerie britannique n'a pas autant fait preuve. Sur un point, cependant, elle a, croyons-nous, montré un meilleur sens financier, c'est dans la plus grande liberté qu'elle s'est donnée pour la fixation du taux de l'intérêt attaché aux *Treasury bills* et aux *Exchequer bonds*. Ce taux d'intérêt a bien entendu beaucoup monté depuis l'origine, sa moyenne actuelle est proche de 5 p. 100; on a vu récemment la Trésorerie offrir pendant trois mois des *Exchequer bonds* à 6 p. 100 d'intérêt, taux qui d'ailleurs lui fut reproché comme excessif. Mais au lieu d'adopter, comme il en a été chez nous, un taux invariable d'intérêt pour chaque catégorie de bons ou d'obligations, la Trésorerie anglaise a su, par un heureux esprit commercial, faire varier ces taux périodiquement, suivant l'état du marché, suivant ses pro-

pres besoins, suivant aussi la préférence qu'elle voulait donner aux prêts moins courts sur les prêts plus courts.

Ce qui est certain, c'est que le système de l'emprunt continu par émission de titres à brève échéance a pris en Angleterre, comme en France mais bien plus encore qu'en France, à raison de la plus grande richesse du pays, une extension énorme, inouïe, dont certes avant la guerre les financiers les plus audacieux n'auraient osé concevoir l'idée.

Au 31 décembre 1915, il y avait en circulation 385 millions de livres de *Treasury bills* (9625 millions de francs), plus 18 millions d'*Exchequer bonds*.

Au 31 décembre 1916, les *Exchequer Bonds* en circulation atteignaient le chiffre de 525 millions de livres (13 125 millions de francs), les *war expenditure certificates* 30 millions, les *war savings certificates* 41, et les *Treasury bills*, à eux seuls, l'énorme total de 1 115 millions (27 875 millions de francs)¹.

1. En France, au début d'octobre 1916, à la veille du second grand emprunt consolidé, le total des Bons de la Défense natio-

En trois mois, d'octobre à décembre 1916, la Trésorerie britannique a recueilli 196 millions de livres (4 225 millions de francs) par la seule émission des *Exchequer bonds* 6 p. 100 à quatre ans.

Au 31 mars 1917, après le troisième grand emprunt consolidé, il restait encore en circulation 521 millions de livres (13 025 millions de francs) de *Treasury bills*. Il en restait 652 millions de livres (16 300 millions de francs) au 30 juin 1917.

C'est ainsi à des chiffres prodigieux, inouïs, que se sont élevés, que s'élèvent encore les engagements à brève durée de la Trésorerie britannique. L'ex-grand financier de l'Empire allemand, M. Helfferich, se vantant naguère au Reichstag¹ avec sa faconde usuelle de ce que l'Allemagne serait la seule des puissances belligérantes à avoir pu couvrir les frais de la guerre par des emprunts consolidés, — encore faudrait-il que ces emprunts et consolidations fussent de

nale en circulation représentait environ 15 milliards de francs. Ce chiffre a d'ailleurs été dépassé en 1917.

1. 16 mars 1916.

bon aloi, — a vivement blâmé l'abus du crédit à court terme chez les Anglais. En Angleterre même, les critiques n'ont pas manqué, de la part des financiers compétents, à l'adresse de ce système hasardeux, disait-on, de finances « au jour le jour », dont le succès même a d'ailleurs renversé toutes les plus saines et sûres notions financières d'autrefois. Ce qui est certain, c'est que — le fait est là — *it works*, comme on dit là-bas, la machine marche, elle marche avec une aisance, une sécurité, une régularité remarquables. Ce n'est pas l'idéal des systèmes, mais c'est le seul qui puisse procurer au fur et à mesure et sans à-coups au Trésor les sommes énormes qu'il réclame au jour le jour. Il repose, enfin de compte, sur la certitude de la victoire finale, sur la volonté qui est celle du pays tout entier d'aller jusqu'au bout de cette victoire dans le calme et l'union nationale, il repose sur la sécurité intérieure et extérieure. Plutôt qu'un indice de faiblesse ou d'ébranlement, on peut et on doit y voir un témoignage, dirons-nous, de l'extraordinaire puissance financière de l'Angleterre, qui justifie l'audace du tour de force accompli.

A côté de ces emprunts à brève échéance, l'Angleterre a, comme les autres puissances, émis plusieurs grands emprunts consolidés à long terme. Leur nombre s'élève actuellement à trois : trois grandes opérations de crédit, très remarquables par leur largeur de moyens comme par l'importance toute nouvelle de leur produit.

Le premier en date est l'emprunt de 350 millions sterling (8 750 millions) émis par M. Lloyd George au mois de novembre 1914 : 350 millions, qui devaient couvrir les frais de la guerre pour la fin de l'année financière 1914-1915. Jamais le gouvernement britannique n'avait demandé pareille somme à un seul et même emprunt public¹. L'emprunt, en 3 1/2 p. 100, fut offert au cours de 95 ; la prime de remboursement devait, dit-on, attirer les souscripteurs ; il était remboursable dans un délai de dix à treize ans. Une innovation du Chancelier de l'Échiquier fut la création, inusitée en Angle-

1. Le plus considérable des emprunts publics émis en une fois par l'Angleterre jusqu'alors, avait été l'emprunt de 60 millions sterling, en consolidés 23/4, de la guerre sud-africaine, en 1901 ; il avait été émis à 94 1/2.

terre pour les consolidés, de titres au porteur; la coupure minima de ceux-ci fut de 100 livres (2 500 francs) en capital nominal. L'opération, qui rassembla 100 000 souscripteurs, réussit honorablement, mais non pas triomphalement. Le classement des titres se fit mal; les grandes banques prirent une large part de l'emprunt, dont la cote, quand le *stock-exchange* rouvrit ses portes, s'inscrivit dès le principe en moins-value. Il faut dire que le moment avait été peu favorable à une grosse émission : le *moratorium* venait seulement de prendre fin; l'opinion publique ne comprenait pas encore la signification totale de la guerre¹. Ajoutons que la forme de l'emprunt, son taux de 3 1/2, et par conséquent son cours d'émission au-dessous du pair, n'avaient pas été favorablement appréciés par le public.

Le second grand emprunt britannique fut émis par M. Mackenna huit mois après le premier, en juin-juillet 1915, au pair et sans limitation de montant, en fonds 4 1/2 p. 100, remboursable de 1925 à 1945. Comme pour

1. Voir ci-dessus p. 26.

l'emprunt précédent, on créa des titres au porteur à côté des titres nominatifs, avec minimum de 100 livres ; les bureaux de poste délivrèrent en outre des coupures plus faibles jusqu'à 5 livres l'une en capital. Les prêteurs reçurent l'assurance légale que leurs titres seraient le cas échéant, acceptés pour leur valeur nominale en souscription à tout emprunt ultérieur. On offrit d'autre part aux porteurs de consolidés 2 1/2 p. 100, ou d'« annuités » du Trésor, de même qu'à ceux de l'emprunt 3 1/2 de 1914, le privilège de convertir leurs titres, à des conditions déterminées, mais fort avantageuses, en titres du nouvel emprunt ; il fut fait un large usage de cette clause de conversion dont au reste le jeu se montra fort coûteux pour le Trésor, et qui, bien qu'ayant soulevé bien des critiques chez nos voisins, fut imitée chez nous par M. Ribot lors du premier emprunt de la Défense nationale. Les résultats de l'emprunt Mackenna furent des plus favorables : indépendamment des opérations de conversion, les souscripteurs, au nombre de 1 100 000, apportèrent au Trésor une somme d'environ 600 millions sterling (15 mil-

liards de francs) ; on dit, il est vrai, qu'un tiers du total fut souscrit par les banques.

Le dernier, à ce jour, des emprunts consolidés du Royaume-Uni est aussi, de beaucoup, le plus considérable. C'est M. Bonar Law qui lança l'opération, en janvier 1917, en demandant à la nation un effort illimité. Il offrit aux prêteurs le choix entre des titres 5 p. 100, émis au cours de 95, ces titres soumis comme ceux de tous les autres emprunts britanniques à l'*income tax*, et des titres 4 p. 100 au pair, affranchis de l'*income tax*¹. Les premiers devaient être remboursés de 1929 à 1947, les seconds de 1929 à 1942 ; les plus petites coupures au porteur étaient de 50 livres, sauf délivrance de coupures de 5 livres minimum par les bureaux postaux. Les titres de l'emprunt 4 1/2 de 1915 purent, comme il avait été stipulé dès leur création, se faire convertir, pour leur valeur nominale, en titres du nouvel emprunt ; par une innovation, le droit de conversion fut également offert, sauf escompte,

1. Mais non pas de la *supertax* si le porteur y est sujet.

aux porteurs de *Treasury bills*, de *War savings certificates* et d'*Exchequer bonds*. Un fonds d'assurance contre la baisse des cours devait être créé, par mise en réserve chaque mois de $1/8$ p. 100 du montant de l'emprunt, jusqu'à concurrence de 10 millions de livres, la Trésorerie devant utiliser le surplus pour faire des rachats en bourse quand les cours seraient au-dessous du pair. Une propagande bien plus active qu'à l'occasion de l'emprunt antérieur prépara le succès de l'opération¹ : il dépassa toutes les prévisions. Le produit des souscriptions s'éleva à un peu plus de 1 milliard de livres (25 milliards de francs), sans compter les conversions de titres $4\ 1/2$ ni celles des *Exchequer bonds* ; si de ce chiffre on déduit 130 millions de *Treasury bills* et 20 de *War savings certificates* apportés en conversion, — opérations d'ailleurs fort bienvenues pour le Trésor, — l'argent frais offert par le pays n'atteignait pas moins de 850 millions de livres

1. Voir, sur cette propagande, l'article de M. G. Lachapelle dans la *Revue de Paris* du 15 avril 1917, « L'emprunt de la victoire en Angleterre ».

(21 250 millions de francs). Le nombre des souscripteurs dépassa 2 millions¹. Notons enfin que les souscriptions en titres 4 p. 100 francs d'*income tax* furent très peu nombreuses ; leur total ne s'éleva qu'à 22 millions sterling ; la préférence très marquée du public est allée aux titres soumis à l'*income tax*, soit qu'on ait escompté une réduction probable du taux de l'impôt après la guerre, soit qu'on ait obéi aux suggestions des dirigeants de la Trésorerie qui, paraît-il, se montrèrent défavorables à l'institution d'un fonds public exempt d'*income tax* et firent leur possible pour en détourner les souscripteurs.

Il y a deux remarques d'ordre général à faire au sujet des grands emprunts consolidés émis par le Royaume-Uni depuis le début de la guerre.

Il est d'abord à observer que les délais de remboursement stipulés pour ces divers emprunts sont relativement courts : au maximum

1. Les déclarations officielles ajoutent à ce nombre de souscripteurs un chiffre considérable de petits épargnants ayant acheté des *war savings certificates* au comptant ou à tempérament, mais qui ne nous paraissent pas rentrer dans la catégorie des souscripteurs proprement dits de l'emprunt (Cf. *Statist* du 3 mars 1917, p. 357).

treize ans pour le premier, trente ans pour les suivants. Ainsi, dans trente ans au plus, l'Angleterre aura amorti sa dette de guerre. Voilà un exemple d'énergie et de rigueur financière qui doit donner à réfléchir, et contraste singulièrement avec la politique financière des pays qui, comme la France, ont contracté leurs grands emprunts de guerre en rentes perpétuelles.

On notera, d'autre part, qu'en conséquence des efforts faits soit par les pouvoirs publics, soit encore et surtout par des initiatives privées¹, le nombre des souscripteurs aux emprunts publics est allé grandissant d'un pas rapide chez nos voisins. L'emprunt Lloyd George avait réuni 100 000 participants; l'emprunt Mackenna en rassembla 1 100 000 et l'emprunt Bonar Law plus de 2 millions. En même temps que le goût de l'épargne est stimulé par l'offre aux toutes petites bourses des *War savings certificates*, les fonds d'État anglais pénètrent lentement dans les classes populaires et moyennes, où l'on sait qu'ils étaient restés jusqu'alors tout

1. Voir ci-dessous page 147 et suiv.

à fait ignorés ; grâce à la guerre, le crédit public tend à gagner les couches profondes de la nation. L'Angleterre n'en est, il est vrai, pas encore à cet égard au point où en est la France, où, en dépit de la population moindre et du territoire envahi, plus de 3 millions de souscripteurs ont répondu à l'appel du ministre des Finances à chacun des deux premiers emprunts de la Défense nationale.

Indiquons, en terminant, le total des sommes que la Trésorerie britannique s'est procurée par la voie de l'emprunt depuis le début de la guerre, à la date du 31 mars 1917. Ce total s'élève à 3 203 millions de livres (80 075 millions de francs), dont voici la décomposition :

<i>Treasury bills</i>	448	millions de livres.
<i>War Savings certificates</i>	74	—
<i>War expenditure certificates</i> . .	23	—
<i>Exchequer bonds</i>	527	—
Emprunt 3 1/2 de 1914	331	—
Emprunt 4 1/2 de 1915	592	—
Emprunts 4 et 5 p. 100 de 1917.	780	—
Emprunts aux États-Unis ¹	211	—
Divers moyens de service	217	—
ENSEMBLE	3 203	millions de livres.

1. Voir ci-dessous pages 202 et 209.

Du 1^{er} avril 1917 au 30 juin suivant, la Trésorerie a de plus emprunté une somme nette de 545 millions de livres, dont le détail n'est pas encore publié¹.

1. En octobre 1917, la Trésorerie, pour retarder l'éventualité d'un nouvel emprunt consolidé, a commencé à émettre, à guichets ouverts, des *National War bonds* ou obligations nationales de guerre ; ces titres, rapportant 5 p. 100 d'intérêt, seront remboursés avec prime, au choix des porteurs, en 1922 à 102, en 1923 à 103, en 1927 à 105.

A fin octobre 1917, le montant en circulation des *Treasury bills* s'élevait à 985 millions sterling (24 625 millions de francs).

CHAPITRE VIII

L'INFLATION

A côté de l'impôt et de l'emprunt, il y a encore un procédé par lequel un État en guerre peut se procurer les fonds dont il a besoin, c'est l'émission de papier-monnaie : émission directe de billets par l'État, ou émission indirecte par les soins d'une banque privilégiée à laquelle en retour l'État demande un concours financier plus ou moins étendu. Dans un cas comme dans l'autre, le Trésor obtient, à un coût minime, la disposition de sommes qui peuvent être très considérables, par une augmentation artificielle de la masse de la circulation fiduciaire du pays, par une inflation de circulation.

Toutes les puissances continentales ont eu recours, dès le début des hostilités, à ce procédé de finances de guerre, qui a partout été le

premier qu'elles aient employé, à raison de sa commodité comme de sa rapidité. L'Angleterre, elle aussi, s'en est servie, dans des conditions, il est vrai, assez différentes de celles qui ont été de règle ailleurs : d'une part, l'usage qu'elle en a fait a été plus réservé et plus modéré ; de l'autre, il ne s'est pas accompagné de l'institution du cours forcé, qui a régné du premier jour dans les États belligérants du continent.

Notons d'abord qu'à la différence du gouvernement français, qui a contracté des emprunts élevés à la Banque de France, gardienne de ce qu'on pouvait appeler son trésor de guerre, l'Échiquier britannique n'a demandé pour lui-même à la Banque d'Angleterre que des avances de fonds temporaires. Dans les premiers mois de la guerre, il a utilisé assez largement les avances de la Banque, qu'il remboursa en majeure partie sur le produit des grands emprunts de novembre 1914 et de juin 1915 ; et depuis lors les prêts de la Banque au Trésor sont restés passagers et relativement modiques. A la fin de décembre 1916, à la veille du troisième emprunt de consolidation, le passif du

Trésor à la Banque, soit la différence entre le montant des avances de la Banque et le solde créditeur du compte du Trésor, ne s'élevait qu'à 31 millions et demi de livres ; il ne dépasse guère 30 millions de livres au 30 juin 1917 : *ways and means advances*, dit-on là-bas, « moyens de service » selon notre expression usuelle, plutôt qu'emprunts formels et exprès.

On sait d'ailleurs qu'en raison de la constitution très spéciale qui la régit, il n'eût guère été possible à la Banque d'Angleterre de fournir au Trésor britannique, par des prêts considérables et durables, un concours aussi important que celui que la Banque de France a apporté au gouvernement français. Elle ne l'aurait pu faire qu'en augmentant dans une forte proportion, comme a fait la Banque de France, sa circulation de billets. Or l'*act* de 1844, par une clause bien connue, lui interdit d'émettre des billets, autrement qu'en représentation d'or, au delà d'une somme (18450 000 livres sterling) égale au capital cumulé de la dette de l'État envers la Banque et des rentes sur l'État immobilisées par elle : clause d'une excessive rigidité, surtout

si l'on tient compte de l'énormité du chiffre des transactions commerciales et du besoin correspondant de moyens de paiements chez nos voisins, et qui restreint d'une façon regrettable l'action de la Banque, et la rend particulièrement inefficace dans les temps de crises où précisément son intervention serait plus justifiée. Il est vrai qu'une disposition de loi, au début de la guerre, a permis à la Trésorerie britannique de suspendre, par autorisations temporaires, la limite d'émission des billets de la Banque résultant de l'*act* de 1844, comme il avait déjà été fait en 1847 et en 1857; mais telle est la force des traditions britanniques, tel a été aussi le désir de défendre à tout prix le prestige du sterling basé sur l'or, qu'il n'a pas été fait usage de cette disposition de la loi du 6 août 1914, et que plutôt que de voir la Banque d'Angleterre émettre des billets sans couverture, le gouvernement a préféré, comme nous allons le voir, créer lui-même des billets d'État : on peut se demander au reste d'ailleurs si le remède ne risquait pas d'être pire que le mal.

Ce n'est d'ailleurs pas que la Banque d'Angleterre n'ait sensiblement accru sa circulation depuis trois ans ; seulement elle ne l'a fait qu'en échange d'une valeur égale d'or, et si elle l'a fait, c'est qu'elle a réussi, malgré la lourde charge des envois d'or à faire à l'étranger fournisseur de guerre ¹, à augmenter assez considérablement ses réserves métalliques. On sait que l'Empire britannique, grand producteur d'or, voit naître de son sol les deux tiers environ de la production mondiale du métal précieux (une soixantaine de millions de livres sur un total annuel de 90 à 95) ; la Banque acheta tout ce qu'elle pouvait de cette production nouvelle, elle acheta de l'or chez les neutres, elle reçut des avances d'or de France et de Russie, elle fit enfin rentrer dans ses caisses un peu de l'or circulant à l'intérieur de l'Angleterre, sans toutefois procéder, comme il a été fait sur le continent, à des appels publics ni à une pression officielle, car c'eût été violer le dogme de la liberté de l'or. Ainsi, sans abandonner la tradi-

1. Voir ci-dessous pages 189 et 210.

tion de « l'or libre », c'est-à-dire sans recourir au cours forcé, et tout en satisfaisant aux énormes sorties d'or que réclament les découverts extérieurs du Royaume-Uni, la Banque d'Angleterre a réussi à hausser son stock métallique à 55 millions sterling à la fin de juin 1917, alors qu'il ne dépassait pas 38 millions le 29 juillet 1914. Parallèlement ses billets, toujours remboursables en or et à vue, étaient en circulation à la fin de juin 1917 pour 40 millions sterling au lieu de 29 millions et demi à la fin de juillet 1914 ; l'augmentation de circulation fiduciaire est plus que couverte par celle des réserves métalliques de la Banque.

Mais si la Banque d'Angleterre n'a pas fait d'émission de billets à découvert, cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas eu depuis le début de la guerre accroissement artificiel de la circulation fiduciaire dans le Royaume-Uni. C'est la Trésorerie elle-même qui s'en rendit responsable en émettant directement des billets d'État dénommés *currency notes* (billets de circulation, pour les distinguer des *banknotes* ou billets de banque), vulgo *Bradburies*, du nom de leur

signataire officiel. Ces billets, divisés en coupures d'une livre et d'une demi-livre, ont cours légal, mais non cours forcé : ils sont stipulés remboursables à vue et en or, tout comme les billets de la Banque d'Angleterre. Leur origine est très particulière, et remonte à cette terrible crise financière qui se déchaîna sur l'Angleterre aux premiers jours de la guerre, et dont il n'est pas excessif de dire que l'intervention énergique et adroite du gouvernement, avec l'aide de la Banque d'Angleterre, sauva seule le pays.

Elle ne fut pas due, cette crise, à une défaillance du crédit anglais. Son point de départ se trouva dans l'incapacité où tombèrent les débiteurs étrangers du marché britannique de satisfaire à leurs engagements, soit par manque de fonds, soit par manque de moyens nécessaires pour opérer, en ce début des hostilités maritimes, leurs remises à Londres. C'est à Londres en effet que se réglait d'habitude avant la guerre la moitié environ du total des transactions internationales du monde, total qui pouvait s'élever, dit-on, à 3 milliards de livres

sterling¹. A la fin de juillet 1914, il y avait de ce chef une somme énorme, qu'on a évaluée entre 350 et 500 millions sterling, d'effets étrangers acceptés payables à Londres par les maisons anglaises d'acceptation qui se spécialisent dans cette branche de la banque; ces maisons devaient en assurer le paiement, grâce aux provisions que devaient leur envoyer préalablement les débiteurs étrangers. Les provisions venant soudain à manquer, elles allaient se trouver hors d'état de faire honneur à ces effets acceptés par elles. Or ces effets eux-mêmes avaient déjà été escomptés par les banques d'escompte, utilisant à cet effet soit les fonds de leurs déposants, soit surtout les avances que leur font les *joint stock Banks* (ou banques de dépôt) sur leurs propres fonds de dépôts à vue. Leur impaiement frapperait donc, par choc en retour, les *joint stock Banks*, et derrière elles tout le monde de leurs déposants, c'est-à-dire

1. Chiffre donné par M. Lloyd George à la Chambre des Communes le 27 novembre 1914 (*Debates*, p. 1516). Tout ce mouvement d'affaires se réglait en papier, avec très peu de mouvements d'or; en 1913 il n'était entré en Angleterre que 50 millions sterling d'or, il n'en était sorti que 45 (*Ib.*, p. 1518).

tout le public qui est menacé de ne pouvoir rentrer dans ses fonds, car les *joint stock Banks* n'auront plus même, vu la fermeture de la Bourse (31 juillet), la ressource de vendre des titres pour se faire des disponibilités.

La catastrophe est imminente. Déjà les *joint stock Banks*, assaillies de demandes de remboursement, s'adressent à la Banque d'Angleterre qui, pour défendre son encaisse, élève le taux de l'escompte à 8 p. 100 le 31 juillet, à 10 p. 100 le 1^{er} août. Ce 1^{er} août, une foule où l'on remarque beaucoup d'étrangers, se presse devant la Banque d'Angleterre, pour réclamer de l'or en échange de billets : l'or en effet se cache, et il manque d'autant plus dans la circulation qu'on sait qu'en Angleterre les pièces d'or de une livre et une demi-livre sont la seule monnaie divisionnaire existant entre la plus grosse pièce d'argent et le plus petit billet de banque. La Banque décaissa ce jour-là plus de 10 millions sterling d'or (250 millions de francs). Depuis la panique de 1866, on n'avait pas connu de pires jours. Que serait-il advenu si le gouvernement, conseillé par de hautes

personnalités¹, n'avait réussi à rétablir la situation par une série de mesures énergiques et décisives?

Ce que furent ces mesures, dites *Emergency Measures*, nous ne pouvons ici l'exposer en détail. Disons seulement que la Banque d'Angleterre s'engagea, sous la garantie du gouvernement, à réescompter toutes traites acceptées antérieurement au 4 août, ainsi qu'à avancer aux maisons d'acceptation, à un taux d'intérêt de 2 p. 100 plus élevé que le taux officiel, les fonds nécessaires pour payer ces effets à leur échéance. Les opérations internationales se voyaient ainsi rétablies. A l'intérieur, un moratorium est décrété pour les effets de commerce (il durera quatre mois). Mais ce moratorium ne concerne pas les dépôts de fonds, que les banques restent dans l'obligation de rembourser à vue, bien qu'elles aient une bonne partie de leurs fonds immobilisés. Comment rendre aux

1. Lord Saint-Aldwyn (*aliás* sir M. Hicks Beach, ancien Chancelier de l'Echiquier), lord Revelstoke, M. Austen Chamberlain, le *Chief Justice* d'Angleterre et le gouverneur de la Banque d'Angleterre.

joint stock Banks leur liberté, et la confiance aux déposants? Comment parer en même temps au manque de monnaie qui se fait sentir si vivement qu'on en est à utiliser les bons de poste comme moyens d'échange? Le gouvernement offre alors aux banques de leur avancer, au taux d'intérêt courant, toutes sommes nécessaires jusqu'à concurrence d'un maximum égal à 20 p. 100 de leurs dépôts, et c'est à cette fin, et sous la limite de ce maximum, qu'il crée la nouvelle monnaie légale, les *currency notes* d'une livre et d'une demi-livre. Ainsi, par une action à double effet, il consolide les *joint stock Banks*, tout en subvenant au défaut de monnaie divisionnaire dans le pays. Tout de suite la confiance renaît, le public apporte de nouveaux dépôts au lieu de réclamer les anciens. Dès le 7 août, la Banque d'Angleterre peut réduire le taux d'escompte à 6 p. 100, et le surlendemain à 5; la crise à peine déclenchée était enrayée.

C'est ainsi dans un but tout à fait spécial, pour venir en aide aux banques de dépôt dans les premiers jours de la guerre, en même temps

que pour remplacer dans la circulation intérieure l'or qui se cachait, que le gouvernement britannique fut amené à créer les billets d'État dits *currency notes*.

Disons que les banques n'usèrent que modérément des avances qui leur étaient offertes par le Trésor. Le total des avances faites ne dépassa pas 13 millions de livres, qui furent remboursés assez vite pour la majeure partie : au début de 1915 il n'en restait plus que pour 364 000 livres.

Mais la Trésorerie ne retira pas pour cela ses billets de la circulation. Bien au contraire, l'émission ne cessa de s'en accroître. D'une part, ils répondaient à un besoin réel, le besoin de petites coupures, le besoin aussi de plus de moyens d'échange en ces temps troublés ; il fallait d'ailleurs bien remplacer dans la circulation les pièces d'or qui en étaient sorties. D'autre part, il y avait là pour la Trésorerie un moyen facile de création de ressources ; elle en profita. Au début de 1915, il y avait en circulation 38 millions sterling de *currency notes* ; au début de 1916, 103 millions ; à la fin de

juin 1917, il y en a pour 161 millions de livres (4 025 millions de francs).

Ces billets restent d'ailleurs remboursables à vue et en or : monnaie légale, et non monnaie à cours forcée; monnaie de papier, et non papier-monnaie. Pour parer à leur remboursement, la Trésorerie a constitué une réserve spéciale d'or qui depuis le milieu de l'année 1915 s'élève à 28 millions et demi de livres (712 millions et demi de francs); pour le surplus, ils sont gagés sur des valeurs du Trésor et un crédit à la Banque d'Angleterre.

Si nous additionnons les chiffres de la circulation des *currency notes* (161 millions) et des billets de la Banque d'Angleterre (40 millions), nous voyons que la circulation fiduciaire du Royaume-Uni s'élève, à la fin de juin 1917, au total de 201 millions sterling (5 025 millions de francs), chiffre bien modique si on le compare aux vingt milliards de circulation de la Banque de France. L'Angleterre, on le sait, use moins que les autres pays du billet, et davantage du chèque, pour le règlement de ses transactions intérieures. Néanmoins il est

remarquable que le chiffre de la circulation en billets, qui n'était que de 29 millions et demi de livres à la veille de la guerre, ait plus que quintuplé depuis lors. Cette progression considérable a provoqué en Angleterre quelques critiques : on a reproché au gouvernement l'excès de ses émissions de billets d'État, on y a relevé le fait d'une certaine inflation de circulation.

Le gouvernement a répondu¹ qu'il ne saurait y avoir inflation de circulation quand les billets sont remboursables à vue. — Est-ce bien sûr ? a-t-on répliqué. Si l'or se cache, si une partie influente du public profite de l'inflation (et ceux qui vendent des denrées profitent de la hausse des prix de ces denrées), si enfin le gouvernement lui-même a avantage, pour le placement de ses emprunts, à entretenir une large circulation, il est vraisemblable que le pays ne rejettera pas le surplus de la monnaie fiduciaire, tant que ce surplus ne sera pas trop considérable. Et, forcée ou non, l'inflation monétaire produira toujours ses mêmes effets néfastes.

1. Voir notamment les *Parliamentary Debates*, Chambre des Communes, 29 juin et 17 novembre 1915.

Il est certain que le caractère des billets d'Etat a changé depuis leur origine : créés pour parer à des difficultés momentanées des banques, ils sont émis maintenant par la Trésorerie comme *ad libitum* en échange de crédits ouverts à des tiers par la Banque d'Angleterre¹. On s'explique donc dans une certaine mesure les protestations de ceux qui représentent en Angleterre les plus saines doctrines économiques ; et si nous avons relevé le fait, c'est justement pour montrer comment chez nos voisins l'opinion compétente sait surveiller sans cesse les facteurs principaux de la situation financière du pays, et en apprécier les mouvements avec autant de prudence et de rigueur que de justesse de vue. Il faut d'ailleurs reconnaître que, s'il y a inflation de circulation, — phénomène sans doute inévitable jusqu'à un certain point en temps de guerre, — elle est peu considérable, et que la convertibilité en or des billets d'État fait réellement son office de régulateur et de garantie.

Mais à côté de l'inflation de circulation, il

1. Voir l'*Economist* des 10 mars 1917, p. 465 ; 14 avril 1917, p. 647 et 19 mai 1917, p. 844.

peut y avoir, et il y a en effet en Angleterre, une certaine inflation de crédit. Elle résulte de ce que des fonds assez considérables ont été fournis au Trésor par les banques du Royaume-Uni, qui d'une part ont souscrit largement aux deux premiers des grands emprunts consolidés (de 1914 et de 1915)¹ et de l'autre comptent parmi les principaux preneurs des bons du Trésor ou *Treasury bills*. Du 1^{er} janvier 1914 au 31 décembre 1916, leur portefeuille (*investments*) a passé de 210 à 436 millions de livres, soit une augmentation de 226 millions de livres ou 111 p. 100 (Banque d'Angleterre non comprise). Ainsi d'assez grosses disponibilités ont

1. On dit que les souscriptions des banques se sont élevées à 100 millions de livres pour l'emprunt de 1914, à 200 millions pour celui de 1915 (*Statist* du 2 juin 1917, p. 969). — Au troisième grand emprunt consolidé, celui de 1917, le gouvernement s'est efforcé d'écarter toute souscription directe des banques.

Les banques ont aussi avancé des fonds aux particuliers désireux de souscrire aux grands emprunts du Trésor : ici, l'opération est normale, à condition toutefois que ces avances, maintenues dans des limites raisonnables, soient remboursées par les emprunteurs, sur les épargnes réalisées par eux, dans un délai bref, un délai qui ne doit pas dépasser le temps que le Trésor met de son côté à dépenser les fonds de l'emprunt ; pour le surplus il y a « inflation ».

été fournies par les banques au Trésor, d'importants crédits ont été ouverts par elles au gouvernement. Cependant les crédits de leurs déposants n'en étaient pas réduits : tout au contraire, car les fonds remis à la Trésorerie étaient bientôt retournés par elle dans la circulation, sous forme de paiements de dépenses, et rentraient ainsi en partie aux banques, sous forme de dépôts nouveaux : on constate que du 1^{er} janvier 1914 au 31 décembre 1916, les dépôts dans les banques du Royaume-Uni (Banque d'Angleterre non comprise) se sont élevés de 1 070 à 1 478 millions de livres¹. Or le crédit, dans son essence, supposant le transfert à un tiers d'un pouvoir d'achat dont se prive le prêteur, doit reposer en définitive sur un fait initial d'épargne : donner et retenir ne vaut. Ici, le fait d'épargne manque à la base. Le crédit ouvert au Trésor se superpose, au lieu de se substituer, à celui du déposant. Il y a non pas

1. Les Banques ont en même temps fortifié leur encaisse, qui a passé dans la même période de 152 à 337 millions de livres. — Chiffres extraits des statistiques du *Statist*, numéro du 2 juin 1917, p. 970 et suiv.

création vraie de crédit, mais inflation de crédit, laquelle se traduira par une inflation des moyens de paiement, principalement du chèque.

Sans doute il y a ici une question de mesure. Que le Trésor en temps de guerre fasse appel au concours des banques, cela est explicable, et excusable. Y a-t-il eu excès? Voilà la question, à laquelle des critiques fort compétents en Angleterre répondent par l'affirmative, tout en constatant que cet excès aurait pu être bien plus considérable sans la sévère prudence apportée par les banques dans leur gestion, et qu'il est en effet bien plus considérable en certains pays belligérants du continent¹.

Inflation de crédit, inflation de circulation, pour limitées qu'elles soient, portent des conséquences inévitables, tant sur les changes extérieurs que sur le renchérissement des prix.

Pour ce qui est de la baisse des changes, bien que le facteur principal en soit actuelle-

1. Toute cette question de l'inflation de crédit, que nous ne faisons ici qu'effleurer, a fait l'objet depuis un an d'une série d'études très serrées et perspicaces dans l'*Economist* de Londres.

ment le déficit de la balance économique dans les rapports du pays avec l'étranger, il n'est pas douteux qu'elle ne soit favorisée par l'inflation intérieure et la dépréciation monétaire qui en résulte. En temps normal, la Banque d'Angleterre peut y remédier dans une certaine mesure en haussant son taux d'escompte, de manière à attirer à la fois l'or dans ses caisses et les capitaux étrangers dans le pays ; mais à l'heure présente, fait-on remarquer, son intervention perd beaucoup de son efficacité par le fait qu'elle est sans pouvoir sur l'émission des *currency notes*. Notez que la question des changes, grave aujourd'hui, le sera peut-être davantage après la guerre, quand aura disparu le péril sous-marin qui, en entravant les transports de fonds qu'il rend plus coûteux, abaisse le « point d'or » et forme actuellement une sorte de protection artificielle aux changes extérieurs de l'Angleterre¹. Et l'on sait l'importance primordiale que présente pour la Cité et pour l'avenir financier de l'Angleterre le main-

1. Voir sur ce point l'*Economist* du 2 juin 1917, p. 1061.

tient de l'étalon d'or et de l' « or libre » dans le Royaume-Uni.

Quant à la hausse du prix des denrées, la part qu'y a prise, — à côté d'autres causes, bien connues, telles que la diminution de la production, l'augmentation des prix de revient, etc., — l'inflation monétaire, n'est pas niable. Cette hausse est d'ailleurs plus marquée encore en Angleterre qu'en France, croyons-nous. D'après le *Statist*¹, le nombre-indice du prix de gros des 45 principales denrées d'usage courant s'est élevé de 82 en juillet 1914 à 96 en janvier 1915, à 123 en janvier 1916, à 159 en janvier 1917. et à 179 en juin 1917. En trois ans il y a eu ainsi une hausse moyenne de 114 p. 100 ; cette hausse a été de 185 p. 100 pour les denrées d'alimentation végétales, de 111 p. 100 pour les denrées d'alimentation animales, de 113 p. 100 pour la catégorie sucre, café et thé, de 124 p. 100 pour les textiles, de 76 p. 100 pour les minéraux. Tout le public, acheteur et consommateur, souffre de cette

1. Numéro du 7 juillet 1917, p. 18.

hausse ; l'État en pâtit tout le premier, car il achète plus cher, et comme le loyer de l'argent augmente comme le reste, il en pâtira davantage encore dans l'avenir lorsqu'après avoir contracté des emprunts énormes en un temps où la monnaie est dépréciée, il devra les rembourser en un temps où elle aura, il faut l'espérer, repris sa valeur. De toutes les classes de la société, ce sont naturellement les classes pauvres qui sont le plus éprouvées par le renchérissement général du prix de la vie ; l'inflation est pour une part la cause du mécontentement populaire, de ce sentiment malheureusement trop répandu chez les ouvriers qu'ils sont opprimés et exploités, tandis que les patrons, les riches, « profitent » de la guerre.

CHAPITRE IX

CONCLUSION

Résumons en quelques mots la situation financière intérieure du Royaume-Uni, telle qu'elle se présente actuellement.

Les dépenses totales se sont élevées pour l'exercice 1914-1915 à 560 millions de livres sterling, pour l'exercice 1915-1916 à 1 559 millions et pour l'exercice 1916-1917 à 2 198 millions, ensemble 4 318 millions de livres (107 950 millions de francs), dont 970 millions de livres (24 250 millions de francs) pour avances aux Alliés et aux colonies ou *Dominions*.

Les revenus budgétaires ont atteint pour les trois mêmes exercices les sommes de 226, 336 et 573 millions de livres, au total 1 137 millions sterling (28 425 millions de francs), ce qui représente 26 p. 100 des dépenses effectuées.

Enfin il a été emprunté, au cours des trois

exercices, une somme totale, nette de remboursements ou conversions, de 3 203 millions sterling (80 075 millions de francs), laquelle, ajoutée à la dette nationale d'avant la guerre, dont le capital se montait à 651 millions de livres¹, fait ressortir à 3 854 millions de livres (96 350 millions de francs) le total de la dette du Royaume-Uni au 31 mars dernier. Ajoutons que de ce total on peut déduire le montant des avances faites aux Alliés, aux colonies ou *Dominions*, soit 970 millions, ce qui mettrait le montant net de la dette à 2 884 millions de livres (72 100 millions de francs).

Telle était la situation au 31 mars 1917.

Les dépenses de l'exercice 1917-1918 sont prévues au budget de cet exercice pour 2 290 millions de livres; les recettes budgétaires, pour 638 millions; il restera donc pour cet exercice une somme de 1 651 millions à couvrir par l'emprunt, c'est-à-dire qu'on peut prévoir qu'au 31 mars 1918 le montant en capital

1. Sans compter les charges en capital résultant de lois spéciales. — Tous ces chiffres sont extraits des *budget statements* de M. Mackenna et de M. Bonar Law (4 mai 1916 et 2 mai 1917).

de la dette du Royaume-Uni atteindra 5 milliards et demi de livres (137 milliards et demi de francs), ou, déduction faite des avances aux Alliés et aux colonies ou *Dominions*, 4 130 millions de livres (103 250 millions de francs¹).

Vienne alors la paix : les recettes budgétaires, telles qu'elles figurent au budget de 1917-1918, soit 638 millions sterling, d'où il faut déduire 200 millions pour le produit de l'*excess profits tax*, ressource temporaire, ce qui laisse net 438 millions de livres (10 950 millions de francs), suffiront à couvrir dans l'avenir les dépenses ordinaires d'avant la guerre, plus les intérêts de la dette nouvelle et son amortissement, plus les dépenses prévues des pensions et indemnités : il restera même un petit sur-

1. Telles étaient les prévisions du Chancelier de l'Échiquier au début de l'exercice. En réalité, les dépenses faites pendant les six premiers mois de l'exercice (avril à septembre) ont sensiblement dépassé les prévisions, elles ont atteint 1 328 millions sterling ; les emprunts réalisés pendant cette même période se sont élevés à 1 073 millions ; on peut prévoir que le capital total de la dette du Royaume-Uni à la fin de l'exercice courant, au 31 mars 1918, s'élèvera à plus de 6 milliards de livres, sauf déduction des avances aux Alliés et aux colonies ou *Dominions*.

plus de 2 000 livres, au dire du Chancelier de l'Échiquier.

Voilà un bilan remarquable, dont les résultats peuvent donner à réfléchir aux amis de l'Angleterre comme à ses ennemis. Elle ne les a pas obtenus sans un rude effort de fiscalité comme de crédit. Elle a haussé l'impôt dans une proportion qui dépasse de beaucoup non seulement tout ce qu'on a pu faire dans les autres pays, mais encore tout ce qu'on avait pu prévoir avant la guerre, et le contribuable, en poussant lui-même à la roue de la surtaxation, a témoigné d'un admirable esprit d'abnégation patriotique ; d'autre part la nation a répondu plus largement que partout ailleurs aux appels de fonds de la Trésorerie.

Ce n'est pas sans doute que tout soit à louer dans la politique financière suivie depuis le début de la guerre. En Angleterre même, les critiques n'ont pas manqué : résumons-les.

L'effort fiscal a été mal équilibré. L'impôt direct, auquel on a demandé une augmentation de 169 p. 100, est surchargé, tandis que l'impôt indirect, qui n'a été accru que de 40 p. 100,

reste modique et peu productif. Une meilleure répartition des charges nouvelles eût donné davantage au budget, et pesé moins lourdement sur le pays. L'Angleterre, ici, a suivi ses traditions de puritanisme fiscal, qui l'ont depuis soixante ans portée toujours à hausser l'impôt direct en dégrevant l'impôt indirect; elle n'a pas voulu, en pleine guerre, modifier radicalement son système d'impôts, ni en improviser un nouveau. Elle a été au plus simple.

Au trop simple, pourrait-on dire. Et de même en matière d'emprunts. Il fallait beaucoup d'argent : elle a frappé là où il y en avait beaucoup. Elle s'est adressée à la fortune, grande ou petite, à l'aisance, aux classes moyennes ou riches, et n'a fait que des efforts tardifs et insuffisants pour attirer largement l'épargne populaire. L'argent étant abondant sur le marché, elle a usé d'une façon peut-être excessive, paradoxale, de l'emprunt à très courte échéance par *Treasury bills*, dans l'intervalle des grandes émissions de consolidés, en négligeant le placement peut-être plus difficile, mais plus sûr, de ses titres à terme moyen, les

Exchequer bonds. Elle a sollicité les banques, où s'enflaient les dépôts, au risque de provoquer une certaine inflation de crédit, en même temps qu'elle provoquait une certaine inflation de circulation par l'émission excessive de *currency notes*, avec cette conséquence que la hausse du coût de la vie grève lourdement les classes pauvres et engendre le mécontentement populaire. Plutôt que de suivre, même avec retenue, cette pente facile, il faudrait, il faut, disent depuis un an les censeurs sévères, reprendre la voie rude, mais saine, de la hausse des impôts, car en temps de guerre l'impôt, bien réparti, force l'épargne, et l'épargne de la nation est la seule et vraie source qui doit alimenter la guerre, elle est — nous y reviendrons tout à l'heure — le vrai nerf de la guerre.

Mais ces critiques ne sont pas pour rabaisser l'admirable effort de l'Angleterre, qui fait qu'en trois ans le produit de ses impôts a plus que triplé, non plus que cette splendide puissance financière qui lui a permis de pourvoir sans heurts, sans expédients, dirons-nous presque sans économie ? à l'énorme coût jour-

nalier de la guerre. Tout, dans ces vastes opérations, se passe au grand jour ; la Trésorerie, comme la Banque d'Angleterre, publie sa situation tous les huit jours, on suit pas à pas les mouvements des recettes budgétaires, des dépenses de guerre, des emprunts, des émissions de billets. Ces méthodes claires et loyales ne s'opposent-elles pas avec une netteté frappante au système d'artifices financiers de l'Allemagne ? L'Allemagne a jeté sur son déficit, selon le mot de M. Lloyd George, un immense « pont de papier », en procédant à une mobilisation méthodique de son actif même irréalisable, par un emploi intensif du prêt sur gage, avec cette conséquence que l'inflation s'accroît sans mesure et que l'effondrement du « pont de papier » est inévitable le jour où on s'apercevra que le gage est sans valeur ou irrécouvrable. Que penser dès lors des fanfaronnades du D^r Helfferich qui, en décembre 1915, présageait déjà l'« ébranlement de la puissance financière anglaise », et montrait « sur les colonnes dorées qui soutiennent l'Empire britannique briller en lettres de feu le *Mané Thécel*

Pharès de l'Écriture » ! Ou de cette curieuse conversation tenue naguère par la télégraphie sans fil entre le même Helfferich et un fort honorable banquier anglais, sir Edward Holden et où Helfferich, répondant plus ou moins mal aux questions que lui posait sir Edward Holden, « comme un vieux banquier à un confrère », déclarait pour finir : « Nous, Allemands, nous pouvons supporter la pauvreté ; mais si jamais l'Angleterre devenait pauvre, cela voudrait dire *finis Britannix* ! ».

La puissance financière de l'Angleterre, ce n'est pas seulement à sa richesse que l'Angleterre la doit ; ce n'est pas non plus, quoiqu'en disent les socialistes français, à tel ou tel système d'impôts plus ou moins productif, plus ou moins discuté. Elle la doit surtout à son passé, à ses mœurs, à ses traditions financières. On l'a dit, cette guerre est le *test*, la pierre de touche des finances passées de chaque pays, et « la puissance économique et financière qu'a développée chaque belligérant, témoigne non seulement de sa force ou de sa faiblesse, mais de la valeur — bonne ou mauvaise — de sa

politique antérieure au point de vue financier ou économique¹ ». Les traditions financières de l'Angleterre? Au Parlement comme au Gouvernement, malgré les fautes commises, un fond solide de prudence et de rigueur, une haute conception de la responsabilité des dirigeants; les finances placées au-dessus des partis, traitées au grand jour, avec compétence et gravité, grâce à un esprit public qui n'admet ni qu'on les voile par des expédients ni qu'on les compromette par des aventures; le Chancelier de l'Echiquier muni d'une autorité supérieure, avec pouvoirs spéciaux contre l'incurie et le gaspillage administratifs; les Chambres privées du droit de proposer des dépenses (sauf procédure spéciale et rare) et des impôts nouveaux; un minimum de crédits additionnels, les excédents de recettes faisant règle, l'équilibre budgétaire assuré: voilà le secret de la force financière de l'Angleterre, voilà l'exemple qui devrait inspirer en une heure difficile ceux à qui le peuple de France a confié ses destinées.

1. *Statist* du 5 février 1916, p. 221.

DEUXIÈME PARTIE

L'EFFORT ÉCONOMIQUE

Nous avons examiné ci-dessus l'effort du Royaume-Uni durant la guerre sous son aspect financier. Considérons-le maintenant du point de vue économique. L'Angleterre n'est pas un vase clos, mais un organisme économique en rapport avec d'autres organismes économiques, leur achetant et leur vendant, payant et payé : comment la guerre a-t-elle affecté les relations économiques extérieures du pays ? D'autre part, que ce soit par l'emprunt ou par l'impôt que le Trésor lève les fonds qu'il dépense, une question plus large se pose : la guerre absorbant d'immenses quantités de richesses ou de ressources économiques, où et comment l'Etat les trouvera-t-il ? Comment la nation satisfera-t-elle à la fois à ses besoins de la vie normale

et aux besoins extraordinaires de la guerre?

Nous avons donc devant nous un problème d'économie extérieure ou internationale, et un problème d'économie nationale ou intérieure. Commençons par ce dernier.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉCONOMIE PRIVÉE

Défaçons-nous d'abord de l'illusion « argent » ou « monnaie », et voyons la réalité « économique ». Ce n'est pas avec du numéraire, moins encore avec du crédit, qu'une nation vit et fait la guerre, mais avec des « biens matériels », capitaux ou produits, et des « services ». L'argent n'est là qu'un procédé de compte, la traduction financière des opérations économiques. Toutes les pièces d'or du monde et toutes les *banknotes* ne feront pas à elles seules un canon ni un obus de plus. Ce n'est que de la masse de ses biens et services qu'un peuple tire en paix de quoi vivre, et en guerre de quoi faire la guerre.

Ils ne peuvent d'ailleurs servir tous. Terres, maisons, machines, les capitaux *fixes* ne sont pas mobilisables. Les capitaux *circulants* (chep-

tels, stocks, etc.), seront tels en partie, sauf abus qui épuiserait le pays; tels seront aussi les capitaux possédés ou empruntés à l'étranger, dans une certaine limite. Cela dit, il reste, — c'est le principal, — les « produits » et les « services » nés de la nation et à la disposition de la nation, soit ce qui constitue le revenu national. En temps de paix, de ce revenu, produits et services, la nation consomme annuellement la majeure partie, et épargne le surplus, qu'elle capitalise. En temps de guerre, comment pourvoira-t-elle aux énormes besoins de la guerre, qui dépassent les deux tiers du revenu national? L'épargne habituelle n'y suffira pas, tant s'en faut; il faudra que la consommation normale se réduise, il faudra que la « production » du pays, que les « services » de ses enfants, changent d'objectif et s'appliquent à satisfaire les exigences de la guerre avant celles de la vie courante; il faudra, en d'autres termes, que la nation épargne davantage, et offre à la guerre cette épargne accrue. Seule l'épargne, qui sans doute n'est pas par elle-même créatrice de produits ou services, mais dont le rôle consistera

à les détourner de la consommation ordinaire et de les faire servir aux combattants, seule l'épargne est à même d'alimenter la guerre. Développer l'épargne, voilà donc le nœud du problème de la guerre au point de vue économique. Le nerf de la guerre n'est pas l'argent, mais l'épargne, l'économie publique et privée.

Cette vérité économique, si claire quand on regarde la réalité des choses sous leur mirage financier, cette vérité de tous les pays, de toutes les guerres, une guerre courte ne l'eût peut-être pas mise en relief comme le fait une guerre de longue durée. Je ne suis même pas très sûr qu'en France, après trois ans, elle soit bien généralement comprise et acceptée. Il en va autrement chez les Anglais qui, plus familiers avec l'ordre des faits économiques, plus ouverts aux leçons de la *dismal science*, plus habitués à scruter les faits, à en suivre le mouvement, à regarder où ils conduisent, ont vite reconnu la situation et tâché de s'y adapter.

Ce n'a pas été toutefois dès le début de la guerre. Le courant de l'opinion s'était d'abord porté dans un tout autre sens, et se laissait aller

à cette pente facile du *business as usual*¹ qui signifiait pour le consommateur : vivez comme d'habitude, dépensez comme d'habitude. Pourquoi changer son train ? L'Angleterre est prospère, la guerre sera courte. Ne faut-il pas faire aller le commerce ? — Ce n'est qu'au milieu de 1915 qu'on vit s'annoncer le changement d'idées. On sait que ce fut alors l'éveil de l'Angleterre au point de vue des finances de guerre et de l'impôt². Sous l'influence des mêmes causes, l'éveil se fit bientôt aussi au point de vue de l'épargne de guerre. A la campagne pour l'impôt succéda la campagne pour l'économie : effort très curieux, dont nous voudrions indiquer brièvement les moyens et la portée.

Les premiers appels vinrent du gouvernement³. C'est M. Lloyd George qui, le 4 mai 1915, au Parlement, posa d'abord le principe : « Il faut que les épargnes du pays soient aug-

1. Cf. ci-dessus page 27.

2. Cf. ci-dessus page 39 et suiv.

3. Signalons toutefois certains articles de presse qui, presque en même temps, posèrent nettement la question « économique » de la guerre, notamment la lettre signée *A Banker* dans le *Times* du 9 juin 1915, où le problème est pour la première

mentées », et qui, huit jours après, le développa : « L'épargne du peuple est la chose vitale. Les seules économies qui nous aideront sont celles du peuple lui-même, celles des individus, des familles, de tout homme qui reçoit un revenu sous quelque forme que ce soit. Quiconque, dans sa sphère, supprime une dépense non nécessaire contribue matériellement à notre succès... » Et pour finir cette objurgation : « Si la nation veut être sage, qu'elle soit sage en temps utile ».

Dès lors, à chaque occasion, les ministres multiplient les avertissements. Citons celui qu'adresse le premier Ministre, à la fin de juin, à une réunion publique en faveur de l'emprunt prochain : « le gaspillage n'est rien moins qu'un danger national ». Relevons celui que reçoit la Chambre des Communes de M. Montagu, secrétaire parlementaire du Trésor, le 13 octobre :

fois élucidé et délimité, puis divers articles du *Times* dans le courant du mois suivant (*The case for Thrift — Limits of economic endurance*), et l'article *Economic Endurance* (par M. H. Cox) dans l'*Edinburgh Review* de juillet 1915.

« Ce qu'il faut pour la guerre, ce n'est pas du numéraire artificiellement créé, ce sont des biens et des services réellement fournis ; rien ne s'y peut substituer... Nous ne pourrions à la guerre que si la population civile, dans toutes les classes, se restreint sérieusement et réorganise sa vie sur des bases nouvelles en vue de réduire la consommation des biens et services... L'individu qui achète des choses dont il pourrait se passer, qui ne se réduit pas et ne remodèle pas sa vie de manière à pouvoir mettre la moitié au moins de son revenu à la disposition du pays, celui-là ne fait pas son devoir... Nous avons engagé les ressources de l'Angleterre jusqu'au bout dans cette guerre : au pays à voir que ces ressources soient disponibles, et ne se dissipent pas en dépenses privées... » A quoi M. Asquith ajoutait plus récemment : « Supprimez toute importation non indispensable et tout luxe. Le premier devoir du citoyen est actuellement de pratiquer l'économie la plus rigide et de rayer toute dépense inutile : ce n'est qu'ainsi que nous supporterons l'épreuve ». Et encore : « Il faut que, selon le mot populaire, nous

coupions notre habit à la mesure de l'étoffe »¹.

Au Parlement, nombre de voix autorisées, — citons celles de sir Th. Whittaker, de sir J. Walton, du major Evans, de MM. R. Rae, J. Mason, Leif Jones, etc., — firent écho à celles des ministres. Sur l'invitation du Chancelier de l'Echiquier, les députés, les comités électoraux organisèrent en province des tournées de propagande où la nécessité de l'épargne fut prônée, en même temps que celle des enrôlements, par des conférenciers qui, gens riches d'ordinaire, connus, cossus, venus confortablement en auto, avaient quelque peine à faire goûter à leur auditoire les beautés du *thrifty lunch*, du repas économique. En décembre, dix-huit grands banquiers de Londres lancèrent un manifeste invitant chacun à concourir à « financer » la guerre, à préserver et à accroître les ressources du pays, avec cette conclusion : la nation doit s'abstenir d'acheter, de consommer

1. Hansard, Chambre des Communes, 2 novembre 1915 et 15 février 1916. — Cf. les discours de M. Mackenna à la Chambre des Communes des 15 juin, 21 septembre et 22 novembre 1915.

les choses non essentielles dans toute la mesure possible. Enfin, le 29 février 1916, une grande réunion officielle « pour l'économie » se tint à Londres, au *Guildhall* : M. Arthur Balfour, l'ancien *leader* unioniste, montra que le sacrifice national ne pourrait être que la somme des sacrifices personnels de chaque citoyen, du plus riche au plus pauvre ; et le ministre de la guerre, lord Kitchener, — dont ce devait être la dernière manifestation publique, — faisant appel, au nom de de l'armée en campagne, à cette armée des civils dont les soldats dépendent pour tout ce dont ils ont besoin, munitions, vivres, etc., adjura les assistants en termes émus : « Nous n'avons que cette alternative : ou bien la population civile se privera, ou bien nos soldats manqueront de l'indispensable. Choisissez. Je suis sûr qu'il suffira que ceci soit bien saisi pour que chacun applique tous ses efforts à remplir ce qui est clairement un devoir vis-à-vis de l'armée... Pour qui ne peut aller au front ni à l'usine, le seul moyen de fournir sa contribution est de consommer le moins possible de choses non indispensables, de manière à laisser

disponible le plus possible de matières premières pour la guerre ». Faut-il ajouter qu'à la sortie, le luxe des autos, des voitures et des valets de pied, manœuvrant sous le bâton blanc des policemen, faisait un tel contraste avec ce qui était l'objet de la réunion, la propagande pour l'épargne, qu'un sourire montait aux lèvres des spectateurs, avec quelque scepticisme quant au succès de cette propagande ?...

Le thème de la nécessité de l'épargne n'avait, il est vrai, rien de bien plaisant pour le public anglais, encore qu'il y fût peut-être plus qu'ailleurs utile à démontrer. Il faut l'avouer, la vertu de l'économie n'est pas fort en honneur outre-Manche. L'Anglais, à la différence de son frère l'Écossais, n'est pas par nature porté à l'épargne. A ses yeux, l'économie se distingue mal de la parcimonie ou de l'avarice. Dans toutes les classes, la dépense est mieux considérée que l'épargne. Chez les riches, épargner, c'est priver le pays d'un argent qui devait circuler, c'est un péché d'égoïsme. Chez les ouvriers, c'est en plus une faute sociale, une atteinte portée aux libertés, aux revendications

de classe. Dans la vie ménagère, du haut en bas de l'échelle, on ignore l'économie, le gâchage est énorme. Dès avant la guerre, l'accroissement du luxe, dans toutes les classes, avait fait l'objet d'avertissements inquiets de la part de certains économistes clairvoyants¹ qui ne s'étaient pas fait faute de montrer que l'abus du luxe se traduisait par un progrès du paupérisme et un renchérissement général des denrées nécessaires. Il faut d'ailleurs reconnaître que l'épargne ne cessait d'être découragée par les lois elles-mêmes, lois fiscales qui frappaient de taxes de plus en plus hautes les revenus « mis de côté », lois sociales qui visaient à mettre à la charge du budget un nombre croissant de besoins des classes populaires, sans compter que l'exemple de la prodigalité était prodigalement donné par les pouvoirs publics dans la gestion des finances nationales.

Ce n'est donc pas dans des conditions bien favorables que se présentait la propagande pour l'économie. Discours, manifestes et manifesta-

1. En particulier H. Withers, *Poverty and waste*, Londres, 1914.

tions, la gamme ordinaire de l'action officielle n'y suffisait pas. Avant de développer l'épargne dans la masse, il fallait faire l'éducation de l'opinion : c'est à quoi s'adonnèrent, avec un bel esprit d'initiative et un sentiment très vif du bien public, un certain nombre d'hommes dévoués, gens d'affaires pour la plupart¹, compétents autant qu'importants, qui, sous le nom de *United Workers*, et sous la présidence de M. C.-J. Stewart, *public trustee*, furent le levain précieux qui fait lever la pâte. Propagande par

1. C'est un fait à remarquer que dans l'effort pour l'épargne, comme dans la plupart des causes qui touchent aux intérêts essentiels de la nation, les gens d'affaires, industriels, commerçants, banquiers, etc., ont pris une part active en Angleterre. Tout dernièrement encore, la nécessité de l'épargne était prônée chaleureusement par sir F. Schuster, président de l'*Union of London and Smith's Bank*, à l'assemblée des actionnaires de cette banque ; son *speech* se terminait sur ces mots : « Après ceux qui se battent et ceux qui soignent les blessés, nul ne peut rendre plus grand service à l'État qu'en s'efforçant de faire comprendre à chaque membre de la communauté qu'il est absolument indispensable de réduire les dépenses publiques et privées à ce qui est strictement essentiel ». De même M. Walter Leaf, à l'assemblée de la *London County and Westminster Bank*, M. Goodenough à celle de *Barclay et C^o*.

Citons, parmi les pionniers du mouvement pour l'économie en Angleterre, les noms de M. Kindersley, de la Banque d'Angleterre, de l'hon. R. H. Brand, G. M. G., de M. Walter Schooling, de M. Hartley Withers, etc.

l'exemple, par les relations, par la presse et la parole, les affiches¹, les brochures répandues à foison, — petits *tracts* clairs et vigoureux, — ils usèrent de tous les moyens pour inculquer aux non-combattants le sens de leur devoir d'épargne, en s'adressant au cœur et à la conscience de chacun, et sans se dissimuler d'ailleurs qu'il était peut-être plus difficile de faire comprendre aux gens la nécessité de l'économie que de les décider à aller offrir leur vie à l'armée. Dès l'automne de 1915, on pouvait voir sur les murs de Londres leurs premiers placards, que tant d'autres, plus explicatifs, mais toujours suggestifs, devaient suivre : *make each penny be worth of two*². Tout au début de la campagne, un ingénieur fort connu, gagnant plus

1. Voici l'une des plus répandues :

Non-combattants !

Il y a quatre voies pour apporter votre aide dans la guerre :

1^o Produisez plus de denrées d'alimentation.

2^o Produisez plus de denrées d'exportation.

3^o Consommez moins.

4^o Prêtez votre argent à la nation.

Dieu sauve le Roi !

2. Nous dirions : d'un sou, faites deux. — Au banquet du Lord-Maire, vers le même temps, on lisait au bas du menu, d'ailleurs fastueux à l'ordinaire, ce petit avis : Mangez moins de viande.

de 100 000 francs par an, s'installe dans un *boarding house* et vit pour 35 shillings la semaine : c'est un *United worker*. De même, M^{me} X..., femme d'un riche avocat, cliente des grands couturiers, vivant dans le luxe, se dévoue à l'œuvre et, telle une petite dactylographe, consacre toutes ses journées au travail de la propagande. Combien d'autres cas de propagande par le fait ont vivifié l'œuvre de l'épargne nationale mieux que n'eussent fait vingt *speeches* ministériels, parce qu'au précepte se joignait l'exemple ! En juillet 1916, les *United workers* prirent l'initiative de l'exposition nationale de l'économie, qui se tint à Londres, huit jours durant : vraie leçon de choses, montrant à tous « comment » épargner, et à l'occasion de laquelle fut donnée, sur la question de l'économie, une excellente série de conférences théoriques et pratiques ¹.

1. Le « Bulletin » des *United workers* porte cet en-tête : « L'objet des *United workers* est d'orienter l'opinion publique vers l'abnégation nationale et les moyens de trouver ce qu'il faut pour mener la guerre jusqu'à la victoire, par le seul et unique appel à l'honneur et au patriotisme ».

Le groupement des *United workers* survivra à la cause à l'occasion de laquelle il s'est constitué. Dès à présent, la propagande

Le succès de cette campagne privée décida le gouvernement à intervenir, non pas directement, mais par l'intermédiaire du Comité spécial, le *National war savings committee*, qui fut créé par le Chancelier de l'Echiquier au mois de février 1916, comité non politique¹, présidé par M. Kindersley, l'un des administrateurs de la Banque d'Angleterre, et qui se propose, tout en stimulant l'économie dans toutes les classes, de donner aux classes populaires, par le moyen du prêt au Trésor de sommes même minimales, les facilités d'épargne dont elles étaient jusqu'alors quelque peu privées. Ses comités de province

privée pour l'économie devenant moins nécessaire, du moment qu'un organisme officiel s'en est approprié les moyens et les fruits, — c'est le *National war savings committee*, — les *United workers*, tout en continuant à aider de leur mieux les efforts de ce comité officiel pour l'épargne de guerre, concentrent leur attention sur les problèmes de la réorganisation sociale après la guerre.

Plusieurs autres « Ligues » se sont formées en Angleterre pour la propagande de l'économie. Citons la *National Economy League*, la *Women's war economy League*, etc.

1. M. Mackenna avait antérieurement essayé d'organiser, dans le même dessein, un Comité politique, le *Parliamentary war savings committee*, comprenant les *whips* parlementaires avec les agents parlementaires provinciaux de chaque parti : l'essai n'avait pas été heureux.

ont pris en main la propagande locale, et s'efforcent de susciter la constitution d'un très grand nombre d'« associations pour l'épargne de guerre », lesquelles s'organisent autant que possible au sein de groupements déjà existants, *trade unions*, coopératives, mutualités, écoles et collèges, usines et administrations, et qui reçoivent les petites épargnes et servent d'intermédiaires pour la délivrance des *war savings certificates* ou certificats de prêt au Trésor de 15 shillings et demi, remboursables à 20 shillings dans cinq ans et exempts d'*income tax*, titres par conséquent des plus avantageux pour les petites bourses. Chaque comité organise sa propagande à sa guise : *meetings* au début, puis influence personnelle, visites de maison à maison, intervention auprès des corps ou groupements existants, etc. Cette organisation à caractère officiel vient ainsi compléter localement, ou même remplacer, la croisade indépendante des *United workers*, s'appliquant à agir sur la masse, par un appel au patriotisme plus encore qu'à l'intérêt, comme celle-ci avait agi sur l'opinion plus éclairée.

Voici à peu près ce que, de part et d'autre, on s'est efforcé de faire comprendre au pays :

« La guerre actuelle est, autant qu'une lutte militaire, une lutte d'endurance économique, dont l'issue ne dépend pas moins des sacrifices du civil à l'intérieur que de ceux du soldat au front. Il s'agit de durer encore quand l'ennemi sera à bout, il s'agit de « tenir » économiquement plus longtemps que lui : nous ne « tiendrons » que par l'économie, par une économie rigide, de chaque jour et en chaque chose.

— Durer ? Mais l'Angleterre n'est-elle pas la nation du monde la plus riche ? A quoi bon nos petites économies particulières, quand le Trésor trouve aisément par l'emprunt et par l'impôt tout l'argent qu'il lui faut ?

— L'argent, il importe que le Trésor en soit pourvu, pour payer les produits et services avec quoi se fait la guerre. Mais ces produits et services, l'Etat ne se les procurera que s'ils sont là, disponibles. En créant du crédit, il n'a pas le pouvoir de créer de la richesse, et tous les emprunts n'augmentent jamais que la masse des moyens de paiement dans le pays, — et le prix

des choses, — sans accroître d'une once la masse des biens utilisables. Ce qu'il faut, c'est que la défense nationale soit continuellement pourvue de tous les produits et services qu'elle réclame, c'est-à-dire que d'abord la nation les fournisse, et de plus que la consommation nationale les laisse à sa disposition.

« Sans doute l'Angleterre, grâce à la liberté des mers, s'en procure une partie à l'étranger, à grands frais et à gros frêt, avec cette conséquence que la balance économique lui est défavorable, et que, pour y parer, elle doit (comme nous le verrons) vendre ou engager ses capitaux extérieurs dans la mesure où ceux-ci peuvent être réalisés : le produit de l'épargne passée vient ici au secours de l'épargne présente. Mais cet appel aux richesses du dehors, si précieux soit-il, n'est qu'un appoint dans la somme des produits et services réclamés par la guerre : pour le principal, c'est sur nous-mêmes, sur nous seuls, qu'il faut compter, sur notre production actuelle, nos services actuels, notre revenu actuel.

« Traduisons en chiffres. L'Etat a besoin,

cette année, en 1916, tout compris, de 1823 millions sterling¹ de produits et services : c'est le chiffre du budget. L'étranger fournira là-dessus, par le jeu de nos engagements ou ventes de valeurs, un appoint dont le montant est impossible à préciser, mais que d'aucuns évaluent à 300 ou 400 millions sterling. Il restera ainsi *grosso modo* 1 500 millions sterling de produits et services à trouver sur le sol britannique, soit environ la moitié du chiffre auquel on évalue actuellement notre revenu national. Avant la guerre, nous consommions au fur et à mesure les cinq sixièmes de ce revenu national annuel ; il faut donc aujourd'hui, de toute nécessité, que nous réduisions notre consommation privée de façon à ce qu'elle n'excède pas la moitié au plus de notre revenu ; il faut nous restreindre, nous priver, tous et chacun, pour que le soldat au front n'ait pas, lui, à se priver, l'artilleur à ménager ses obus, le grenadier ses grenades...

« Ah ! si la nation pouvait « produire » davantage !... Mais n'est-ce pas déjà par un suprême

1. On sait que ce chiffre a été largement dépassé depuis 1916. Voir ci-dessus page 32.

et splendide effort que notre production nationale a pu se maintenir, que le pays a pu continuer à exporter, et que, grâce à l'énergie des ouvriers restés aux usines, au dévouement des femmes venues combler les vides, grâce à la mobilisation du travail de guerre conçue par Lloyd George et Kitchener, l'industrie britannique ait pu réaliser les prodiges que nous voyons ? Que peut-on espérer au delà ?

« Ce n'est donc que par l'épargne que nous pourrons réserver et rendre disponibles pour la guerre les produits et services qu'elle réclame. Il faut nous priver, c'est-à-dire nous abstenir de consommer des produits et services, dans la mesure où la guerre en a besoin. Il faut nous abstenir, d'abord et surtout, dans la mesure du possible, d'acheter à l'étranger, pour réduire la charge de nos paiements extérieurs, et alléger les difficultés (change et frêt) de nos importations de guerre. Il faut aussi, *et tout autant*, restreindre nos dépenses à l'intérieur du pays. La nation ne pouvant pas produire plus de *tant* dans l'année, nous n'avons le droit de prendre là-dessus que jusqu'à concurrence de ce que la

guerre ne prendra pas. Tout ce dont nous nous priverons, c'est autant de matières premières ou de journées d'ouvriers que nous libérerons pour la défense nationale; peu importe si ces ouvriers, ces matières, ne sont pas directement applicables aux emplois de guerre, car indirectement, par le libre jeu des forces économiques, le résultat sera le même, et ce sera autant d'obus et de grenades de plus pour le front. Inversement, tout ce dont nous userons sans nécessité, c'est autant de matières et de journées que nous distrairons du service de guerre, dont nous priverons la flotte ou l'armée, tout comme, proportions gardées, le sous-marin ennemi qui coule un bateau chargé d'armes et de munitions.

« En épargnant, nous remplissons un devoir patriotique. Et aussi un devoir social, lequel d'ailleurs coïncide avec notre intérêt particulier : en effet, puisque nous consommerons moins de tels et tels articles, le prix de ces articles baissera, de par la loi de l'offre et de la demande, et de cette baisse nous profiterons, nous et nos concitoyens. *L'économie est la clef du problème des prix.*

« En n'épargnant pas, au contraire, nous infligeons au Trésor un tort financier, un tort matériel à l'armée, à nos soldats et à nos marins, nous compromettons la résistance du pays. Et tout cela, sans profit pour nous. Car qu'arrivera-t-il? Les prix des choses monteront de plus en plus, d'abord parce que nous consommerons davantage, puis parce qu'à l'inflation du crédit succédera celle des prix, si bien que du fait de cette hausse nous serons un beau jour bien forcés de nous priver de ces choses, ne pouvant plus nous les payer. Et nous aboutirons — trop tard — au même résultat, avec cette différence que nous n'aurons pas eu le bénéfice matériel de l'épargne faite en temps utile, et que d'autre part la hausse des prix, dont nous serons pour notre petite part responsables, aura fait pâtir lourdement, et injustement, les classes pauvres.

« De quoi faut-il nous priver? De toute consommation de luxe, d'abord. Et aussi de tout ce qui n'est pas nécessaire, à chacun selon sa condition, pour l'entretien de ses facultés dans l'accomplissement de ses devoirs d'état.

Charbon, essences minérales, denrées alimentaires, laines et tissus, marine marchande, journées d'ouvriers, il n'y a guère de produits ou services dont la nation ne soit à court. Épargner, tout le monde le peut, les plus pauvres seuls exceptés. A chacun de le faire, suivant ses moyens, et sous sa responsabilité.

« Voulez-vous, d'ailleurs, en économisant, faire d'une pierre deux coups? Portez l'argent de vos économies au Trésor. Vous rendrez ainsi double service au pays : d'une part, vous libérerez pour la guerre, vous donnerez à la guerre, des matières et du travail, — elle en manque ; — de l'autre, vous fournirez à l'État du crédit pour payer ces matières et ce travail. A la vertu patriotique de l'épargne, ajoutez celle de la générosité patriotique. Portez votre argent au Trésor. — Mais je n'ai que deux sous. — Portez-lui ces deux sous.

« Que d'objections, de pauvres objections ne fait-on pas à la thèse de l'économie nécessaire ! L'un dit : l'effort isolé est vain. Piètre argument, que nos jeunes gens auraient pu opposer à lord Derby quand il les invitait à

s'enrôler dans l'armée nationale ; ils se sont bien gardés d'en user, sachant que l'action commune n'est que la somme des actions individuelles. — Tel autre craint pour le commerce et l'industrie, soi-disant menacés par la campagne des économies. Mais partout le chômage a fait place au manque de bras, et si certaines industries souffrent, la plupart sauront compenser leurs pertes en travaillant pour la guerre ou pour l'exportation. — Les salariés pensent : « C'est aux riches à économiser ; la hausse des prix nous rend, à nous pauvres gens, la vie déjà assez lourde ». A quoi l'on peut répondre que chacun doit faire ce qu'il peut, sans se leurrer soi-même par ce triste prétexte que « c'est au voisin à commencer ». — Tout le monde clame enfin : « Que le gouvernement donne l'exemple ! Il jette l'argent par les fenêtres, tout en nous prêchant l'épargne ! » Ici nous sommes d'accord. Mais de ce que le gouvernement a tort d'être prodigue, — encore a-t-il une excuse, c'est qu'il a eu dans cette guerre tout à créer, et vite, — s'ensuit-il que nous ayons raison de l'imiter ?

« Acceptons donc, et remplissons patriotiquement notre devoir économique, comme les soldats remplissent leur devoir militaire : nos sacrifices seront peu de chose auprès des leurs ! Tous, nous sommes en quelque sorte sur la ligne de feu : celui qui ne se restreint pas, qui vit « comme d'habitude », nuit à sa patrie comme le soldat qui lâcherait pied dans le combat. Disons-nous bien que tout shilling égargné tend à nous fortifier dans la lutte, à assurer la victoire, et tout shilling dépensé inutilement, à prolonger la guerre, à en accroître les risques. Individuellement, votre situation, peut-être, semble vous permettre tel ou tel luxe : eh bien ! demandez-vous si la nation vous permet de vous le permettre ! Songez qu'il faut par l'épargne reconstituer pour la guerre, et pour l'après-guerre, les capitaux détruits. Songez que nos ennemis ont à se priver par force, que nous les contraignons par le blocus à se restreindre, à pâtir : ne ferons-nous pas librement et par raison ce que les « Boches » font par nécessité ? Soyons vainqueurs dans la lutte d'endurance. Nous sommes en guerre :

vivons pour la guerre, et pour elle seulement! »

Quels ont été, dira-t-on, les résultats de cette campagne pour l'épargne? — Il est malaisé de les évaluer, car le propre de l'abstention, — et l'épargne n'est qu'une abstention de consommation, — est de n'apparaître point, de ne point se laisser voir; on constate un fait, on constate moins facilement l'absence d'un fait. Notez d'ailleurs qu'il ne s'agissait rien moins que d'une révolution à opérer dans les mœurs du pays, une révolution qui ne pouvait s'accomplir par la seule persuasion ni en quelques mois. S'il est hors de doute, et s'il est très regrettable que le gaspillage et la prodigalité n'aient pas disparu, bien des signes permettent pourtant de croire que les effets de la propagande ont été appréciables.

Chez les riches et dans les classes moyennes, il y a un changement marqué du train de vie. Le luxe a diminué, c'est ce qui frappe entre autres dans la toilette féminine, dans la circulation des automobiles privées; la plupart des grandes maisons se sont privées de domestiques mâles; il n'y a plus de *season* à Londres; sports,

vacances, voyages, sont supprimés ou réduits. — Dans les classes populaires, l'économie, bien qu'en progrès sensible, est moins apparente. S'il est manifeste que ceux qui épargnaient autrefois épargnent bien davantage aujourd'hui, il faut avouer que ceux qui n'avaient pas l'habitude de l'économie ne l'acquièrent que difficilement. Les hauts salaires actuels ne sont pour beaucoup que des tentations de dépenses. Il y a toutefois certains faits qui rendent compte de l'importance des résultats obtenus quant à la petite épargne. Du début de mars 1916 au début du mois de septembre suivant, il s'est constitué en Angleterre et dans le pays de Galles, sous l'égide du *National war savings committee*, 6919 associations d'épargne de guerre ; au 1^{er} avril 1917 il y en a 31000, avec un chiffre probable de 2 à 3 millions de participants, et il a été souscrit 69 millions de livres sterling de *war savings certificates* ; de mois en mois les souscriptions s'accroissent : économies d'argent, qui sont aussi des économies de matières et de services. Les *war savings certificates* sont populaires. Dans tel bourg du

Nord, le maître d'école, après avoir prêché l'épargne à ses 350 garçons, a vu 780 livres de *certificates* souscrits par eux en huit semaines. Un escadron de 150 hommes, au front, a souscrit en quelques jours pour 2 239 livres de *certificates*, après propagande directe du *major*. Durant les premiers mois de la guerre, les clients des caisses d'épargne retiraient plus de fonds qu'ils n'en déposaient; aujourd'hui c'est tout le contraire.

Lente à s'organiser, la campagne pour l'épargne a réalisé une œuvre non pas décisive sans doute, mais profitable et pleine de promesses. Ses résultats matériels, positifs, sont peu de chose à côté de ses effets virtuels ou moraux : elle a formé l'opinion économique du pays, et préparé le chemin à l'action ultérieure et nécessaire des pouvoirs publics. En matière aussi complexe, et en des temps si difficiles, l'initiative privée ne peut pas tout, elle demande à être complétée, couronnée, et ses effets généralisés, par l'intervention finale de l'État; cette intervention, les promoteurs du mouvement des économies en ont aplani les

voies et assuré l'efficacité en éclairant la nation sur son devoir, en l'habituant à l'effort d'épargne. Ce n'est pas de son échec, mais plutôt de son succès même, que témoignent les initiatives récentes du gouvernement britannique dans l'ordre des restrictions alimentaires, dont nous allons avoir à rendre compte brièvement. Signalons que la campagne pour l'économie a été imitée et initiée aux États-Unis, dès la fin de 1915, sous les auspices de l'*American bankers association*. Combien n'est-il pas à regretter qu'en France, où plus que partout ailleurs la réduction des consommations privées s'impose impérieusement à mesure que se prolonge la guerre, la politique des restrictions légales n'ait pas été, malgré les efforts modestes et louables de notre « Ligue française des économies », préparée, appuyée et fortifiée, comme en Angleterre, par une propagande énergique et préalable, par une éducation méthodique de l'opinion !

CHAPITRE II

L'ACTION DE L'ÉTAT

Il y a des limites aux possibilités de la persuasion, de l'initiative privée; à un certain degré, la nécessité s'impose de l'action de l'État, de la contrainte légale.

Dès le mois d'août 1914, le gouvernement britannique a été armé, par une loi de guerre, le *Defence of Realm Act*¹, de pouvoirs tout à fait exceptionnels, sans précédents dans l'histoire d'Angleterre, et sans pareils, croyons-nous, dans aucun pays libre, de pouvoirs vraiment dictatoriaux sur toutes les choses et sur toutes les personnes. Il en a usé largement, soit en se substituant à l'action privée dans la production des richesses ou l'exécution des services, soit en prenant la direction, le « con-

1. L'application en est réglementée au fur et à mesure des besoins par une série d'*orders* et de *regulations*.

trôle », comme on dit chez les Anglo-Saxons, de cette action privée, soit enfin — mais dans une moindre mesure — en édictant ses règlements de contrainte. Cette dernière méthode est celle dont nous devons examiner ici les applications au point de vue des restrictions alimentaires. Disons auparavant quelques mots des deux autres procédés d'intervention que le gouvernement britannique a mis en œuvre pendant la guerre, de l'action qu'on peut appeler directe, et de celle qu'on pourrait nommer indirecte : aussi bien, dans l'une et dans l'autre, l'un des buts qu'il s'est proposés n'était autre que l'intérêt bien entendu de l'économie nationale¹.

Dès le début de la guerre, le *Board of Trade* a pris, de par une loi de 1871², la direction ou

1. Nous ne parlerons pas ici de ce qu'il a fait en matière de fabrications de guerre. Nul n'ignore comment il a réussi, grâce, peut-on dire, à l'énergie de M. Lloyd George, à donner à cette œuvre essentielle de la défense nationale un développement inouï, en accroissant d'une part la production des manufactures nationales d'armes et de munitions, de l'autre en suscitant et en favorisant la création ou l'extension des établissements privés qu'il « contrôle » soit directement, soit par l'intermédiaire de comités techniques régionaux.

2. *Regulation of Forces Act*, 1871.

le « contrôle » des chemins de fer du Royaume-Uni, pouvoir qu'il exerce avec l'aide d'un Comité exécutif des chemins de fer, composé de professionnels¹; les lignes sont exploitées à son compte, moyennant paiement aux compagnies d'une redevance annuelle égale au produit net perçu par elles en 1913, diminué de 2,50 p. 100 : ce *modus vivendi* financier ne se montre pas, à tout prendre, défavorable aux intérêts du Trésor, d'autant mieux que le gouvernement a pratiqué, timidement d'abord, puis avec vigueur sous l'impulsion récente de M. Lloyd George devenu premier ministre, des réductions notables de service, tant pour les voyageurs que pour les marchandises, dans un louable esprit d'économie générale, et aussi — en Angleterre comme chez nous — par nécessité de ménager un personnel restreint et un matériel fatigué et insuffisant²; ajoutons

1. Notons que le président du *Board of Trade* est actuellement sir Arthur Stanley, naguère encore administrateur délégué des diverses compagnies de transports métropolitains à Londres, réunies sous l'égide de l'*Underground Railways*.

2. Beaucoup de locomotives et de wagons sont, en effet, en France, pour le service de l'armée anglaise.

que des augmentations de tarifs de voyageurs ont été établies depuis peu, allant parfois jusqu'à 50 p. 100, en vue de réduire la circulation non nécessaire sur les voies ferrées.

En matière de transports maritimes, le gouvernement britannique a commencé par réquisitionner, peu à peu, une portion appréciable de la flotte marchande nationale. Sous la pression de la guerre sous-marine, dans les premiers mois de l'année 1917, M. Lloyd George alla plus loin : la totalité des navires britanniques de commerce a été placée sous le « contrôle » exclusif du *shipping controller*¹. « Cela signifie, disait naguère M. Lloyd George, que désormais tous les navires du pays vont être consacrés au commerce essentiel, vital. La Grande-Bretagne, en temps de paix, faisait beaucoup de commerce utile, très profitable, mais il importe aujourd'hui de distinguer dans ce commerce ce qui est essentiel à la vie nationale. Quel est le résultat des dispositions prises ? Les mouvements des navires sont organisés de

1. Sir Joseph Maclay, qui a été lui-même armateur.

telle façon que, quoique nous fassions de très fortes pertes de vaisseaux, et en supposant que nous continuions à en perdre dans la même proportion, nous serons à même d'amener en juillet dans nos ports plus de cargaisons qu'en mars¹ ». Plus de concurrence ; le règlement se fait selon une échelle de tarifs, récemment révisée, qui, tout en laissant aux armateurs une marge raisonnable de profits, reste fort en dessous des « frêts historiques » dont ils ont bénéficié pendant les premières années de la guerre. D'autre part, M. Lloyd George s'est efforcé, non sans succès, de développer les constructions navales de commerce, par voie d'encouragements, ou de commandes, ou de réquisition de chantiers : on annonce² que plus de cent millions de livres sterling sont consacrés en 1917 à la construction de bateaux marchands, et que le tonnage nouveau sera cette année le triple de ce qu'il a été l'an dernier.

L'Angleterre, si riche qu'elle soit en char-

1. Discours de M. Lloyd George au Guildhall, 27 avril 1917.

2. *Ib.* Cf. *Economist* du 30 juin 1917, p. 1183.

bon, se trouve pourtant à court du précieux combustible, à raison de la diminution de la main-d'œuvre dans les mines, conséquence de la mobilisation d'un bon nombre de mineurs, à raison aussi des besoins croissants des Alliés en houille. Ici encore, M. Lloyd George n'a pas hésité récemment à faire intervenir le gouvernement : le « contrôle » des charbonnages a été confié à un *Coal controller*, en décembre 1916 pour les charbonnages des pays de Galles, et en mars dernier pour tous les autres charbonnages du Royaume-Uni. Le *Coal controller* a pour mission de développer la production, en s'immisçant d'ailleurs le moins possible dans la gestion intérieure des entreprises, de procurer à celles-ci, d'accord avec le directeur du *National service*¹, la main-d'œuvre nécessaire,

1. L'idée du *National service*, de la « mobilisation civile », a été conçue en décembre 1916 par M. Lloyd George, qui chargea M. Neville Chamberlain, lord-mayor de Birmingham, et fils de l'illustre Joseph Chamberlain, de la mettre à exécution. Il s'agissait de trouver des hommes pour remplacer les mobilisés dans les industries essentielles de la nation, fabrication de guerre, charbonnages, chantiers navals, transports, agriculture : on les demanderait aux enrôlements volontaires, après une campagne active dans tout le pays, comme il avait été fait pour

et de régler la répartition du charbon de manière à économiser dans la mesure du possible les frais de transport¹.

Enfin, et sous l'impulsion encore de M. Lloyd George, le gouvernement britannique a élargi dernièrement son intervention dans les opéra-

les enrôlements militaires pendant la première année de la guerre. Les Offices de placements ou bourses du Travail, les autorités locales, sous la direction de commissaires spéciaux, se chargeraient des opérations qui seraient d'ailleurs centralisées à Londres au Ministère du Service National. Les enrôlés recevraient le salaire moyen de leur industrie, plus une indemnité de 17 shillings par semaine en cas de déplacement en dehors de leur résidence. Un « Département » spécial s'occuperait de l'enrôlement des femmes.

Les débuts du nouveau Service National ne paraissent pas avoir été bien brillants. On demandait 500 000 volontaires ; au 1^{er} mai on avait bien 300 000 inscrits, mais sur ce nombre il y en avait 130 000 qui étaient déjà employés dans des industries essentielles ; moins de 10 000 avaient été effectivement placés. Et le coût du nouveau Service s'élevait déjà à plus de 100 000 livres sterling ! — Il semble qu'il y ait eu des fausses manœuvres, sans compter des froissements de ministère à ministère. Au mois d'août 1917, M. Neville Chamberlain s'est vu remplacer par sir Auckland Geddes, lequel procède actuellement à une refonte générale du service.

1. Il a de plus fixé des prix maxima pour la vente du charbon dans le Royaume-Uni, et des échelles de prix pour l'exportation en France et en Italie ainsi que dans les autres pays. — Le *Coal controller* est M. G. Galthrop, directeur général de la Compagnie des chemins de fer *London and Northwestern*.

tions du ravitaillement alimentaire de la population. Il est actuellement le seul importateur de céréales, de farine, de sucre ; il a réquisitionné à partir du 1^{er} mai dernier toutes les minoteries des Iles Britanniques ; il « contrôle » l'importation et la vente du thé, du fromage, du tabac : ces vastes attributions sont confiées soit au *Board of Trade*, soit au *Food controller*, dont nous allons avoir à parler ci-dessous.

On voit qu'au cours de la guerre, mais surtout depuis la constitution du ministère de M. Lloyd George à la fin de 1916, le gouvernement britannique a pris la charge et la responsabilité d'une immense gestion industrielle et commerciale. Nous ne prétendrons pas qu'il y ait toujours et parfaitement réussi, tant s'en faut ; pourtant on peut dire que, dans l'ensemble, il a rempli sa tâche d'une façon satisfaisante. Chez nous, au contraire, on ne peut que constater que, depuis la guerre comme auparavant, les interventions de l'État dans les voies industrielles et commerciales ont été d'ordinaire lamentablement malheureuses. Parmi tant de causes lointaines ou proches qui

peuvent expliquer ce contraste, causes politiques, sociales, historiques, signalons en deux seulement : c'est d'abord que le gouvernement britannique a eu pour règle de s'adresser toujours aux professionnels, aux hommes du métier, pour l'exécution des services de leur métier ou profession, alors qu'en France les ministres et les administrations ne souffriraient pas cette soi-disant intrusion ; c'est ensuite que les hommes au pouvoir en Angleterre sont eux-mêmes imbus d'un esprit plus large, plus pratique, moins exclusivement « administratif » ou « politicien » que chez nous, qu'ils sont sinon plus compétents, du moins plus ouverts aux compétences, et en tout cas plus initiés au maniement des hommes et à la gestion des affaires.

La même différence d'esprit se retrouve lorsqu'on examine les interventions du gouvernement britannique dans l'ordre non plus de l'action ou du « contrôle », mais de la simple réglementation. Non seulement il a fait par lui-même, ou fait faire sous sa direction, une œuvre industrielle et commerciale considérable, mais encore il est intervenu, par voie de con-

trainte légale, dans la consommation des richesses, en vue de réduire cette consommation et de forcer le pays à épargner les produits et les services. Il l'a fait sur une grande échelle au moyen des interdictions d'importation, comme nous le verrons dans le chapitre suivant¹; il n'est guère aujourd'hui de denrées étrangères qui puissent entrer dans les Iles Britanniques sans un permis exprès du gouvernement. Il l'a fait aussi, et c'est ce que nous avons à voir maintenant, par le moyen des restrictions alimentaires.

L'Angleterre étant en temps normal tributaire de l'étranger, et dépendante de sa flotte marchande, pour les deux tiers de son alimentation, on conçoit qu'en présence des effets graves de la guerre sous-marine, la question de l'économie nationale ait pris, au point de vue des ressources alimentaires du pays, un caractère des plus aigus et pressants. Il est pourtant à noter que, même en cette matière, le gouvernement britannique s'est efforcé de limiter le

1. Voir ci dessous page 192 et suiv.

plus possible son action de contrainte, malgré la pression qu'exerçaient sur lui le parti ouvrier et le parti socialiste pour la lui faire développer, et qu'il n'a recouru à cette méthode impérative qu'à défaut ou après échec des procédés de persuasion ou d'encouragement.

C'est à la fin de novembre 1916 qu'il nomma un *Food controller*, ou contrôleur aux vivres, avec les plus larges pouvoirs à l'effet de régler la distribution, la vente, l'usage même des denrées alimentaires, d'en régler le prix, d'en réprimer l'accaparement et le gâchage. Lord Devonport¹, fils de commerçant et commerçant lui-même, n'avait pas une tâche facile à remplir. Après avoir fait un bilan exact des ressources dont disposait le Royaume-Uni, il publia et fit répandre dans tout le pays une déclaration dans laquelle il avertissait la population de l'état des choses, et, par un appel à l'honneur, à l'esprit de sacrifice, l'invitait de façon pressante à restreindre la consommation des denrées alimentaires, et indiquait de façon

1. Il fut remplacé en juin 1917 par Lord Rhondda.

précise pour les trois principales les quantités maxima dont l'usage était permis par personne et par semaine, à savoir 4 livres pour le pain, 2 livres et demie pour la viande, trois quarts de livre pour le sucre, sans dissimuler qu'au cas où les citoyens ne se plieraient pas de bon gré à l'observation de ces prescriptions, la nécessité s'imposerait sous peu d'un rationnement obligatoire, dont l'administration préparait d'ores et déjà les moyens d'application. « Le contrôleur aux vivres, lisait-on dans la déclaration, compte sur le concours loyal de chacun. Il espère que tous feront un effort patriotique pour abaisser la consommation au-dessous des limites indiquées, de manière à rendre le rationnement inutile. L'économie n'est pas seulement un devoir national, mais une nécessité. Ce n'est pas parce qu'on a les moyens d'acheter qu'on en a le droit, et personne ne doit obtenir plus qu'il n'est nécessaire pour se suffire. La frugalité pratiquée au foyer assurera la subsistance de tous, en dépit des efforts de l'ennemi »¹.

1. *Statement* publié par ordre du *Food controller* du 2 février 1917. — Avant la guerre, la consommation du pain dans le

Au début de mai, dans une solennelle et pressante proclamation, le roi George « conseilla » et « ordonna » à ses « fidèles sujets » de pratiquer la plus stricte économie dans l'usage des céréales et notamment de réduire la consommation du pain d'une quantité égale à un quart au moins de la consommation normale ; cette proclamation fut lue dans les églises et les temples chaque dimanche pendant quatre semaines.

En attendant, et tout en préparant les mesures nécessaires à l'établissement de la carte de pain, le *Food controller* réglementa le régime des restaurants : il y interdit la consommation des pommes de terre, le vendredi excepté, et fixa pour chaque repas les quantités maxima ci-après : 2 onces de pain, deux septièmes d'once de sucre ; 2 onces de farine par jour, et pour la viande 2 onces au premier déjeuner, 5 onces au lunch et 5 au dîner¹. Il établit des prescriptions strictes pour le blutage du blé et la fabri-

Royaume-Uni s'élevait à 5 livres et demie par personne et par semaine (*Statist* du 3 février 1917, p. 182).

1. Ce régime ne s'applique pas aux restaurants à bon marché.
- Les pommes de terre doivent être réservées pour la consommation des classes pauvres.

cation du pain, la farine de froment devant être suppléentée par un tant pour cent d'autres farines. Il interdit la préparation du malt en dehors des autorisations spécialement accordées, de façon à réduire de 36 millions de barils par an à 10 millions la production de la bière, ce qui assurera au pays 600 000 tonnes de plus de denrées alimentaires, soit la consommation d'un mois¹.

D'autre part il fixa, quinzaine par quinzaine, les prix de vente maxima des principales denrées alimentaires. Les statisticiens établirent pour chacune d'elles, après enquête et vérification des livres de commerçants, les prix de revient, auxquels on ajouta une marge de profit raisonnable ; un contrôle très strict fut exercé sur les diverses opérations commerciales qui font passer chaque denrée des mains du producteur à celles du vendeur au détail. Une pénalité de six mois de prison, plus amende, frappa toute personne qui achèterait des vivres au-dessus des prix légaux ; l'accaparement et la constitution de stocks par

1. Voir pour tout ceci le *Food supply manual*, édité par M. A. Pulling, Londres, mai 1917.

les particuliers furent également déclarés punissables en la personne du commerçant qui s'y serait prêté.

Les résultats de ces recommandations et restrictions se sont montrés assez rapidement satisfaisants. Dès le mois d'avril la consommation de la viande avait baissé de 20 p. 100, et la décroissance s'est accentuée en mai; la consommation du pain a diminué également de 20 p. 100 depuis le début de 1917, ce qui fait que le *Food controller* a cru pouvoir dès le mois de juin abandonner l'idée de l'établissement de la carte de pain¹. La disette des pommes de terre, qui se faisait sentir depuis plusieurs mois, a complètement disparu².

Tout en s'efforçant de restreindre la consommation, le gouvernement britannique estima avec grande raison qu'il était plus essentiel encore de développer la production des denrées

1. Notons que l'annonce de ce fait a coïncidé avec l'arrivée en Angleterre d'un important convoi de bateaux américains chargés de blé.

2. L'interdiction de consommer les pommes de terre dans les restaurants les jours autres que le vendredi a été, en conséquence, récemment rapportée.

alimentaires, notamment des céréales, dont on sait que la culture avait, depuis l'institution du libre-échange, beaucoup diminué dans le Royaume-Uni. C'est à quoi s'est attaché le ministre de l'Agriculture — avec l'aide du *Food controller* depuis la constitution de cette autorité nouvelle — par toute une série de mesures d'encouragement : exhortations patriotiques, propagande par les comités régionaux, ententes avec les autorités locales pour la mise à la disposition de la culture de terres vacantes et de terrains d'agrément, avec les autorités militaires et le *National service* pour le développement de la main-d'œuvre agricole, enfin et surtout — c'est là qu'est l'innovation hardie et féconde, — fixation de prix de vente minima des céréales pour le présent et pour un certain nombre d'années à venir. Stimuler la culture tout en taxant les produits de la culture, n'était-ce pas un cercle vicieux ? Il fallait, pour intensifier la production, garantir au contraire aux producteurs un prix de vente raisonnable : c'est ce que M. Lloyd George fit sanctionner au Parlement par l'établissement d'une échelle des prix de

vente minima des céréales pour les années à venir jusqu'en 1922¹. Voici d'ailleurs comment le Premier Ministre appréciait la mesure et ses premiers résultats, le 27 avril 1917, parlant au *Guidhall* : « Quand en décembre dernier, nous prîmes les rênes du gouvernement, la production du blé en Angleterre avait diminué de 15 p. 100, il y avait 250.000 acres² de moins cultivés en blé que l'année précédente. Nous dûmes immédiatement faire face à la situation... Nous organisâmes le *Board of Agriculture* et réorganisâmes les comités agricoles en leur donnant de nouveaux pouvoirs ; nous publiâmes un décret en Irlande où se trouvait de la main-d'œuvre, pour obliger les fermiers à cultiver au moins 10 p. 100 en plus de leurs terres, ce qu'ils firent. Nous achetâmes des machines agricoles à l'étranger ; nous demandâmes à l'armée de nous procurer des ouvriers agricoles, au

1. Voici les prix pour le blé : en 1917, 60 shillings le quarter (290 litres) ; en 1918 et 1919, 55 shillings ; en 1920, 1921 et 1922, 45 shillings. — Comme contre-partie, un salaire minimum pour les ouvriers agricoles serait fixé par les autorités locales, avec limite inférieure de 25 shillings par semaine.

2. L'acre vaut 40 ares.

nombre de 40 000. Nous stimulâmes les fermiers, non seulement par l'entremise des réunions périodiques des délégations, mais en leur garantissant qu'ils ne perdraient rien pour avoir morcelé¹ leurs terres. Quels furent les résultats? En trois ou quatre mois d'une activité quelque peu fiévreuse, nous avons pu mettre un million d'acres de nouvelles terres en culture, ce qui veut dire que nous nous sommes ainsi assuré un million de tonnes de vivres en plus... Nous envisageons maintenant des mesures pour la moisson de 1918. Nos plans sont prêts; s'ils sont exécutés, nous aurons alors trois millions d'acres de plus en culture, et nous pouvons affirmer que, sans même qu'une seule tonne de vivres soit importée, personne ne sera à même de nous réduire par la famine² ».

1. C'est-à-dire emblavé une partie des terres de pâture.

2. Récemment le *Food controller* a fixé un prix minimum pour l'achat des pommes de terre aux producteurs (6 livres la tonne).

La taxe du pain et de la pomme de terre pour la vente au public étant inférieure au prix de revient, l'État se charge de la différence.

CHAPITRE III

LA BALANCE ÉCONOMIQUE ET LES RESTRICTIONS D'IMPORTATION

La nécessité de l'épargne n'apparaît que plus évidente si, du problème de l'économie intérieure, on passe à celui de l'économie extérieure du Royaume-Uni, et si l'on examine la question des relations économiques de l'Angleterre avec l'étranger. A la différence des empires centraux, que le blocus oblige à vivre sur leur propre fonds, les Puissances de l'Entente ont à elles le monde entier et toutes ses ressources. Ces ressources, l'un des gages de la victoire finale, elles en usent largement; mais il faut les payer, et cette question des règlements internationaux présente pour l'Angleterre une importance d'autant plus grande que l'Angleterre a plus à acheter au dehors, et que d'autre part elle s'est chargée d'aider

ses alliés dans leurs paiements à l'étranger.

Comment se présentait, avant la guerre, le bilan des règlements extérieurs du Royaume-Uni, ou, suivant l'expression consacrée, sa balance économique? En 1913, année moyenne, le Royaume-Uni a importé pour 768 millions sterling de marchandises, il en a exporté (ou ré-exporté) pour 634 millions, soit un excédent d'importation de 134 millions de livres¹, représentant le débit du compte, en regard duquel se plaçait le crédit : environ 200 millions de revenu des capitaux placés au dehors, plus 120 à 150 millions provenant du fret maritime et des opérations internationales de banque et d'assurance. Bon an mal an, le Royaume-Uni restait en fin de compte créancier de l'étranger pour une somme moyenne et très approximative de 200 millions sterling, qu'il remplaçait d'ailleurs à l'étranger, les transports matériels de fonds, c'est-à-dire d'or, étant

1. L'excédent d'importation avait été en 1906 de 147 millions, en 1907 de 128, en 1908 de 136, en 1909 de 155, en 1910 de 144, en 1911 de 123 et en 1912 de 145 : soit une moyenne annuelle de 139 millions de livres.

aussi réduits que possible, et ne servant que d'appoint, toutes compensations opérées¹.

On voit quelle place — plus considérable que partout ailleurs — tenait le commerce extérieur dans l'économie nationale de l'Angleterre, et par conséquent de quelle importance était, dès le temps de paix, la question de ses règlements vis-à-vis de l'étranger². Plus que tout autre pays, l'Angleterre vivait sur ses achats au dehors ; ce qu'elle achetait à l'étranger, elle le payait principalement par ce qu'elle vendait elle-même à l'étranger. De son industrie (partant de son charbon), et ajoutons : de sa marine, l'Angleterre, qui est la moins *self sufficient* des nations modernes, celle qui s'éloigne le plus de cet idéal utopique du protectionnisme, se suffire à soi-même, dépendait plus que tout autre pays. Elle est bien moins un

1. Les chiffres ci-dessus sont ceux qui ont été donnés à la Chambre des Communes par M. Lloyd George, Chancelier de l'Échiquier dans son discours du 4 mai 1915.

2. Le commerce « spécial » de la France s'est élevé pour 1912 à 15 milliards de francs ; celui du Royaume-Uni à 1 120 millions de livres ou 28 milliards de francs. Celui de l'Allemagne atteignait cette année-là 24 milliards de francs, celui des États-Unis 20.

peuple de « boutiquiers », selon le mot célèbre, qu'un peuple d'industriels et de marins.

La guerre déclarée, les exportations anglaises commencèrent par baisser très fortement, pour se relever ensuite d'une façon remarquable, sans toutefois revenir tout à fait aux chiffres antérieurs. Leur valeur, qui était de 634 millions en 1913, tomba à 526 en 1914, à 484 en 1915, et remonta à 604 en 1916 (exportations plus réexportations)¹. Admirons l'effort industriel développé par l'Angleterre en guerre, effort qui semble s'être fait plus énergique à mesure que la nation donnait plus largement à la guerre ses hommes, ses produits, ses services.

Quant aux importations, leur valeur s'est accrue depuis deux ans, après un léger fléchissement en 1914, dans d'énormes proportions, passant de 768 millions sterling en 1913, à

1. Chiffres donnés par le *Statist* du 13 janvier 1917. La hausse des prix a été un peu moindre pour les exportations (évaluées au prix de départ) que pour les importations (évaluées au prix d'arrivée, avec les charges du frêt, du change, etc..., en plus). — De 1915 à 1914, le volume des exportations a baissé de 18 p. 100, les prix haussant de 7 1/2 p. 100; de 1916 à 1915, le volume des exportations a haussé de 9 p. 100 et les prix de 22 1/2 p. 100 (*Economist* du 20 janvier 1917).

696 millions en 1914, à 852 en 1915 et à 949 en 1916. La hausse des prix est ici responsable, disons-le, de la presque totalité de l'augmentation de valeur des importations¹.

Le résultat, c'est que le débit de la balance commerciale, qui ne dépassait pas 134 millions de livres en 1913, s'est élevé en 1914 à 170 millions, en 1915 à 368 millions, et en 1916 à 345 millions (soit près de deux fois et demi le chiffre d'avant-guerre).

Est-ce là tout? Non. A cet excédent des importations commerciales, il faudrait ajouter un gros chiffre pour les importations faites directement par l'État en vue des besoins de la guerre, et dont le montant ne figure pas dans les statistiques officielles; ce montant, qu'il est impossible de préciser, mais qui sans nul doute a été croissant, est évalué par le *Statist* pour l'année 1916 à 200 ou 240 millions de livres sterling²,

1. Elle a été énorme. Pour en donner idée, signalons, d'après l'*Economist* du 20 janvier 1917, que de 1916 à 1915, alors que la valeur des importations s'élevait de 852 à 949 millions de livres, leur volume a baissé de 12,7 p. 100, les prix haussant de 24 p. 100.

2. *Statist*, 13 janvier 1917, p. 62. — L'*Economist* du même

évaluation très modérée et de beaucoup inférieure à d'autres estimations également compétentes.

Enfin au passif du bilan devrait figurer aussi le montant des prêts faits par le gouvernement britannique aux Alliés, aux colonies et *Dominions* : soit 594 millions sterling pour l'année 1916, chiffre comportant à vrai dire des doubles emplois probables avec le chiffre des importations directes de l'État¹.

Tout ceci porterait au bas mot à plus d'un milliard sterling le total du débit extérieur des Iles Britanniques pour l'année 1916 prise comme exemple. En face de quoi les intérêts des capitaux placés au dehors, en diminution du fait de la vente d'un nombre croissant de ces valeurs, les produits (d'ailleurs fort accrus) de

jour rappelle que le Chancelier de l'Échiquier déclarait à la fin de 1916 que le gouvernement dépensait 12 millions de livres par semaine en Amérique seulement; ceci ferait 624 millions par an (une partie de ce total figurerait déjà dans les statistiques officielles, mais la différence serait compensée par les achats du gouvernement dans les autres pays neutres).

1. L'intérêt à percevoir sur ces avances compenserait et au delà l'intérêt à payer sur les emprunts contractés par le Royaume-Uni à l'étranger.

la marine marchande¹, ceux des services financiers internationaux, ne produisent certainement pas à l'actif un chiffre qui en 1916 ait pu beaucoup dépasser 500 millions sterling² : d'où un très gros découvert dans les règlements extérieurs du Royaume-Uni.

La conséquence de cet état de choses n'a pu manquer de se faire sentir, très vite après le début de la guerre, sur le change anglais, sur le cours de la livre sterling dans les marchés neutres. A partir de la fin de l'année 1914, le change anglais, que l'interruption momentanée des relations internationales avait fait hausser au cours de l'été, commença à fléchir, notamment à New-York. L'Angleterre dut envoyer, ou faire parvenir indirectement, de l'or aux États-Unis, et par assez grosses sommes : plus de 300 millions de dollars (ou 60 millions de livres), dit-on, au cours de l'année 1915³. C'était

1. Ceci avant la réquisition totale actuelle de la flotte marchande par le gouvernement.

2. Le *Statist* du 13 janvier 1917 dit 520 millions.

3. A. D. Noyes, *Financial Chapters of the war*, Londres, 1916, p. 170. Et davantage en 1916.

trop peu pour enrayer la baisse, qui s'aggrava au point que la livre sterling tomba bientôt à New-York à des cours inconnus depuis des générations : le 1^{er} septembre 1915 elle ne valait plus que 4 dollars 50, au lieu du pair de 4,86, soit une perte de 7 1/2 p. 100, signe et mesure de la difficulté où se trouvait le Royaume-Uni pour ses règlements extérieurs¹. La baisse de la livre à New-York allait rendre fort difficiles toutes transactions commerciales entre l'Angleterre et l'Amérique. Non seulement l'Angleterre aurait de ce chef à payer ses importations plus cher ; non seulement le prix des denrées à l'intérieur même du pays s'en trouverait porté à hausser ; mais le pouvoir d'achat du Royaume-Uni à l'étranger était ébranlé, le crédit extérieur du Royaume-Uni était menacé.

Fallait-il laisser au libre jeu des forces économiques le soin de remédier à la situation, quitte à voir l'or sortir à flots du pays ? C'est ce que quelques libéraux intransigeants soutinrent

1. A ce moment, le franc français perdait à New-York 17 p. 100, le mark allemand 25 p. 100, la couronne autrichienne 40 p. 100 (Noyes, *op. cit.*, p. 167).

au Parlement¹, faisant valoir que le change n'est pas seulement un baromètre des paiements internationaux, mais aussi un régulateur automatique qui tend spontanément à rétablir l'équilibre : la baisse du change tend en effet à restreindre les importations et à favoriser les exportations par le fait de la hausse qu'elle provoque dans le prix des produits importés ou exportés. Cette vue théorique, si juste soit-elle dans le cours normal des choses, le gouvernement anglais ne crut pas pouvoir s'y fier, pour cette bonne raison que la guerre, tout en réduisant forcément la faculté d'exportation du pays, ne permet pas de restreindre les importations faites en vue des besoins de l'armée, lesquelles revêtent un caractère de nécessité nationale. Du moment que le jeu des forces économiques n'était plus libre, il fallait intervenir, et le gouvernement intervint avec énergie : comme la femme de César, le crédit britannique ne doit pas être soupçonné.

1. Notamment sir A. Mond (*Parliamentary Debates*, 23 septembre 1915), Lieut. Commander Wedgwood (*Ib.*, 12 octobre 1915).

Il intervint d'abord pour empêcher que, dans le total des importations, les importations civiles et non nécessaires ne s'accrussent abusivement, mieux encore, pour en restreindre le volume dans la mesure du possible. Nous avons dit déjà comment l'un des objets de la propagande pour l'épargne fut précisément de diminuer les achats du pays au dehors. Nous avons dit aussi quelles dispositions prirent les pouvoirs publics, à partir de la fin de l'année 1916, pour rationner les consommations alimentaires et accroître la production agricole à l'intérieur, dans le but de réduire les importations « de bouche », tout en assurant au pays sa nourriture. Le gouvernement avait d'autres moyens d'action à sa portée.

Au budget de septembre 1915, il fit d'abord voter, pour un an, des droits d'entrée de 33 p. 100 *ad valorem* sur les marchandises de luxe : mesure bien peu efficace, et qui provoqua tout à la fois les critiques des libres échangistes et celles des protectionnistes. Puis, au cours du premier semestre de 1916, une série de « proclamations » royales vinrent édicter de

larges prohibitions d'importation, frappant entre autres les automobiles, la bière, le bois, les meubles, les spiritueux, le tabac, le sucre, les légumes, les instruments de musique, les jouets, les outils, les lainages, le papier, etc..., le tout sauf licence spéciale d'entrée pouvant être accordée par le *Board of Trade*. « Sauf licence » : la porte, déclarée close, pouvait ainsi s'ouvrir, et même fort grande. C'est ce qui arriva, et c'est ce qui explique que l'effet produit, quant à la réduction de la charge des importations, n'ait pas été tel qu'on le voulait. Toutefois il s'est fait sentir ; le frein a commencé à fonctionner : si la valeur totale des importations annuelles a augmenté de 22 p. 100 de 1915 sur 1914, elle n'a augmenté que de 11 p. 100 de 1916 sur 1915 ; et quant au volume des importations, le chiffre pour 1916 en est resté de 12,7 p. 100 au-dessous du chiffre correspondant pour 1915¹. Si l'on se rappelle que chez

1. Chiffres donnés par l'*Economist* du 20 janvier 1917, p. 81. — M. Lloyd George a déclaré dans son discours au *Guildhall*, le 27 avril 1917, que « les importations ont été réduites l'an dernier de 1 million et demi de tonnes ; c'était d'ailleurs là une bagatelle ».

nous le coût des importations n'a cessé jusqu'à ces derniers temps de progresser d'un pas rapide et inquiétant, l'amélioration obtenue dès 1916 en Angleterre était appréciable.

Appréciable, mais bien insuffisante. Il fallait faire davantage si l'on voulait, comme il était nécessaire, réduire d'une façon sérieuse le découvert extérieur du pays. Il le fallait surtout si l'on voulait, comme il devenait plus que jamais indispensable, parer en même temps à un autre déficit, celui du tonnage de la flotte marchande, et rendre disponible, en supprimant ou en réduisant les frêts non nécessaires, un plus grand nombre de bateaux pour le transport des matières essentielles à la vie du pays et à la guerre. Le manque de tonnage en effet s'aggravait sans cesse, du fait des besoins accrus de la guerre et de la main-mise opérée par l'État sur une portion toujours croissante de la flotte marchande, comme du fait des pertes — hélas ! fort accrues elles aussi — imputables aux sous-marins ennemis. C'est ce que déclara M. Lloyd George aux Communes le 23 février 1917, avec cette belle franchise vigoureuse, cette claire

vue des choses, cet élan de confiance et de résolution qui ont fait de lui, de l'ancien homme de parti, un chef, « le chef »¹.

1. « Avant la guerre, notre tonnage marchand était tout juste suffisant, et notre programme de constructions navales fut interrompu au début de la guerre en raison des besoins de l'armée de mer. Depuis que la guerre est commencée, le chiffre du tonnage nécessaire s'est accru dans une proportion énorme. Il y a le transport pour la marine, pour l'armée, pour nos corps expéditionnaires en France et dans les mers orientales.

Nos Alliés nous ont fait des demandes considérables. Plus d'un million de tonnes furent allouées à la France seule. Un tonnage très considérable fut mis à part pour la Russie et l'Italie. Ce qui reste pour les besoins ordinaires de la nation est seulement à peu près la moitié de la totalité de notre tonnage.

Dans les quatre à cinq derniers mois, la proportion des navires coulés par les sous-marins a augmenté, et ce mois-ci, en raison de l'effort particulier fait par l'Allemagne, fut le pire de tous...

Depuis quelque temps il y a un manque de tonnage pour les besoins ordinaires de la nation, et même une certaine insuffisance de tonnage pour les besoins militaires des Alliés. Il est indubitable que cette situation réclame promptement les mesures les plus draconiennes. Si, sans hésiter, immédiatement, nous prenons ces mesures, nous conjurerons le péril. Si nous ne le faisons pas, si la nation n'est pas disposée à accepter ces mesures rigoureuses, je n'hésite pas à dire que nous courons au désastre. C'est là ce que je suis venu dire aujourd'hui à la Chambre, à la nation, conscient de la responsabilité que j'ai comme premier ministre.

Mais le gouvernement a l'intention de proposer des mesures qui, dans sa pensée, seront suffisantes. Le sort de la nation dépend de la réponse à l'appel que je viens faire. Près de la

Ce même 23 février, une « Proclamation » royale prohibait l'importation d'une nouvelle série de denrées, journaux et livres, articles de Paris, modes et effets d'habillement, soies et soieries, fourrures, cuirs, objets d'art, vins et eaux-de-vie, eaux minérales, thé, café et cacao, etc..., avec (cette fois encore) l'inévitable réserve que « la prohibition ne s'appliquerait pas aux articles qui seront introduits sous licence donnée par le *Board of Trade* ». Fort de ces pouvoirs nouveaux ajoutés aux anciens, M. Lloyd George assura au Parlement qu'il appliquerait aux entrées de marchandises étrangères des restric-

moitié de notre tonnage est employé pour la guerre. Pendant l'année qui précéda la guerre, 50 millions de tonnes entrèrent dans les ports britanniques. Dans les douze derniers mois, il en est entré 30 millions. Cette réduction n'est pas le fait des sous-marins; elle est due à ce qu'une large proportion de ce tonnage est allée directement en France, en Egypte, en Mésopotamie, à Salonique...

Le problème du tonnage nécessite des mesures promptes et sévères qui imposeront de grands sacrifices à la nation. Ces mesures sont de trois sortes :

1^o Action de notre flotte selon ce qu'en détermine sir Edward Carson ;

2^o Construction de navires marchands ;

3^o Suppression des importations des denrées de provenance étrangère qui ne sont pas absolument nécessaires... » (M. Lloyd George à la Chambre des Communes, 23 février 1917).

tions fort sévères, restrictions auxquelles il avait préparé la voie par des négociations diplomatiques avec les pays alliés ou neutres et les *Dominions*, — il fallait les ménager les uns et les autres. — Il interdirait absolument l'entrée du café, du cacao, des eaux minérales, de la viande de boucherie, d'un grand nombre d'articles manufacturés¹; il réduirait, entre autres, considérablement celle du papier, celle des vins et spiritueux, celle du thé, etc..., ainsi que les quantités de bière et d'alcool livrées à la consommation...

1. Citons ici les propres paroles du Ministre : « Nous aurons à interdire aussi l'importation d'un grand nombre d'articles manufacturés, et je le regrette, car beaucoup d'entre eux viennent de France ».

Citons encore la fin du discours : « Si nous cédon sur un point, tout l'échafaudage s'écroulera. Si tous ceux qui peuvent aider à la production donnent leur assistance, si tous ceux qui sont appelés à souffrir ces restrictions souffrent avec patience, alors, sincèrement, je puis dire que nous pouvons envisager sans crainte l'avenir, quoi que l'ennemi puisse faire. Nous devons être prêts au pire. Des millions de vaillants jeunes gens, fleur de notre race, affrontent les tortures et la mort. Si la nation n'est pas prête à prendre sa part de sacrifice, le sacrifice sera vain. Ce serait un crime de demander à nos soldats de risquer leur vie si nous savions que la pusillanimité égoïste de la nation devait rendre ces sacrifices futiles. C'est pour cette raison que j'espère que la Chambre approuvera la proposition du gouvernement et que la nation en assurera l'exécution sans fléchir, sans se plaindre ».

Deux mois après, parlant au *Guildhall* le 27 avril 1917, le ministre rendait compte des résultats obtenus : la nation économisait ses importations à raison de 6 millions de tonnes l'an de plus que l'année précédente. Et il ajoutait qu'avec quelques efforts de plus, en supprimant toute importation de bois, en réduisant celle des minerais qu'on tirerait du pays même, l'épargne annuelle se monterait à 10 ou 11 millions de tonnes¹.

1. « Nous devons envisager aussi les importations et supprimer toutes celles qui sont inutiles. On nous dit que quelque chose reste à faire de ce côté. Les importations ont été réduites l'année dernière de un million et demi de tonnes ; c'était là une bagatelle ne répondant pas aux mesures nécessaires. Nous envisageons actuellement des mesures à l'aide desquelles nous diminuerons nos importations sans nuire aux industries essentielles d'environ 10 à 11 millions de tonnes. Les mesures actuellement appliquées nous permettent déjà d'économiser 6 millions de tonnes de plus que l'an dernier. Nous n'importerons plus aucun bois ; nous prenons des dispositions pour obtenir la plupart des minéraux dont nous avons besoin de la Grande-Bretagne même ; dès le mois d'août nous aurions ainsi obtenu 4 millions de tonnes de minerai de plus... Si ces 11 millions de tonnes avaient été économisées il y a un an, vous auriez maintenant douze mois de stock de blé dans le pays... Si vous diminuez les importations, vous épargnez le tonnage. »

Dans ce même discours, M. Lloyd George déclare que « pour la première fois l'Etat a réquisitionné ou placé sous

Ceci n'empêche que pendant le premier semestre de l'année 1917 la valeur des importations dans le Royaume-Uni a augmenté de 5 p. 100 par rapport aux chiffres du semestre correspondant de l'année précédente, la différence portant principalement sur les importations de denrées alimentaires. Et comme d'ailleurs les réexportations de marchandises ont considérablement diminué, le déficit de la balance commerciale se trouve être pour cette même période de 13,9 p. 100 plus élevé que pour la période correspondante de 1916. Les restrictions d'entrée ont fonctionné, mais la hausse des prix et la baisse des réexportations ont été plus fortes, et la balance commerciale s'en ressent.

Ajoutons enfin que la politique des restrictions d'importations n'a pas été sans porter atteinte aux intérêts des pays alliés, sans même

son contrôle exclusif virtuellement la totalité des navires britanniques. Cela signifie que désormais tous les navires du pays vont être consacrés au commerce essentiel, vital. La Grande-Bretagne, en temps de paix, faisait beaucoup de commerce utile, très profitable, mais il importe aujourd'hui de distinguer dans ce commerce ce qui est essentiel à la vie nationale ».

parler des neutres; de la France entre autres, qui vend à l'Angleterre ses vins et eaux-de-vie, ses articles de Paris, ses modes, ses soieries, et voit ses débouchés sinon fermés, du moins fort restreints, tandis qu'elle continue à avoir besoin des charbons anglais, etc... Au point où en est la guerre, les intérêts de tous sont solidaires et doivent plier devant les nécessités supérieures de la guerre. L'Entente entière a besoin des bateaux britanniques comme l'Angleterre elle-même. La victoire d'abord et à tout prix : voilà la thèse anglaise, devant laquelle on ne peut que s'incliner aujourd'hui...

CHAPITRE IV

LA BALANCE ÉCONOMIQUE ET LES RÈGLEMENTS EXTÉRIEURS

Quoi qu'il en soit, le déficit était là, et il fallait aviser à le couvrir, sans affaiblir la situation monétaire du pays par un exode excessif de l'or. Le plus gros fournisseur et le principal créancier de l'Angleterre était les États-Unis. D'importants envois d'or avaient été faits, comme nous l'avons dit, et continuaient d'être faits, en Amérique; mais l'or ne pouvait suffire à payer le découvert au dehors. Restait donc, comme moyens de règlement, l'emprunt extérieur, ou la réalisation des capitaux extérieurs : deux moyens conjugués, qui devaient être employés simultanément.

Dès l'été de 1915 le gouvernement britannique s'efforça de se procurer du crédit aux États-Unis, en vue d'améliorer le cours du change. Le marché

de New-York n'était pas alors fort disposé à prêter aux États belligérants, même à l'Angleterre. Il avait été très secoué par la crise du début de la guerre : on sait que la Bourse de New-York avait dû fermer ses portes — pour cinq mois — le même jour que celle de Londres, le 31 juillet 1914. Il n'avait pas l'habitude des prêts aux États étrangers ; le prestige financier de l'Angleterre avait été d'ailleurs un peu ébranlé à ses yeux par le fait qu'un moratorium avait été nécessaire à Londres en août 1914, et les germano-américains ne cessaient de faire une vive campagne, au nom de la neutralité, pour s'opposer à toute faveur financière à accorder aux Alliés. Enfin l'Amérique ne semblait pas encore très rassurée sur son propre avenir économique, elle n'osait encore croire aux promesses de prospérité qui lui souriaient à l'envi.

Bref, ce ne fut pas sans de laborieuses négociations qu'en septembre 1915, au moment où le change anglais était le plus bas, l'Angleterre, et la France qui s'était jointe à elle, réussirent à conclure à New-York un emprunt commun de 500 millions de dollars, — on avait demandé

1 milliard, — à 5 p. 100 pour cinq ans, au cours de 96 p. 100. Cet emprunt, dit « emprunt de change », eut pour résultat, au point de vue anglais, de faire assez rapidement remonter le cours de la livre sterling à New-York aux environs du « point d'or », à 4 dollars 75. L'amélioration, si notable fût-elle, serait-elle durable? L'expédient n'était que temporaire. Il fallait aviser au moyen de combler le déficit extérieur de l'Angleterre pour une longue période de guerre, et à cet effet il fallait « mobiliser » les valeurs étrangères appartenant aux Anglais, et les vendre ou les engager pour payer l'Amérique : c'est à quoi le gouvernement britannique procéda fort habilement, en trois étapes.

L'Angleterre possédait, dit-on, avant la guerre, pour 4 milliards sterling (100 milliards de francs) de valeurs étrangères de toutes sortes¹.

1. Sir George Paish, essayant de chiffrer le détail par catégories des valeurs étrangères possédées par les Anglais au début de 1916, c'est-à-dire à un moment où un bon nombre de ces valeurs avait déjà été réalisé, donne les évaluations ci-après : 600 millions sterling de valeurs américaines, 1 900 millions de valeurs des colonies et de l'Inde, 650 de valeurs du sud-Amérique, et 600 de valeurs d'Europe ou d'Asie : total (au

Tout, certes, n'était pas liquide, négociable ; il était d'ailleurs impossible de trouver marchand pour le tout. Pratiquement, seuls les États-Unis étaient acheteurs, et ils ne l'étaient que de leurs propres valeurs, des valeurs américaines. De ces valeurs américaines, on estime qu'il y avait au début de la guerre en Angleterre pour 700 à 800 millions de livres, évaluation d'ailleurs fort incertaine¹ ; une bonne

début de 1916) 3 750 millions de livres (*Statist* du 5 février 1916, p. 224).

Notons pour comparaison qu'on pouvait évaluer en 1914 le montant des placements étrangers de la France à 40 ou 45 milliards de francs ; celui des placements étrangers de l'Allemagne à 25 ou 35 milliards de marcks (31 à 42 milliards de francs).

1. Evaluation donnée, sous toutes réserves, par M. Mackenna à la Chambre des Communes (*Parliamentary Debates*, 13 décembre 1915, p. 1793). Elle concorde avec les calculs faits par M. Noyes (*op. cit.*, p. 175) qui aboutissent à une approximation de 725 millions de livres. Elle est à rapprocher de ceux qu'a donnés récemment à la Société de Statistique M. R.-G. Lévy, qui estime le total des placements européens dans l'Amérique du Nord avant la guerre à 7 milliards de dollars, dont 3 milliards et demi (ou 700 millions de livres sterling) pour l'Angleterre, 1 milliard pour l'Allemagne, 750 millions pour la France, etc. (Voir *Journal des Economistes*, 15 janvier 1917, p. 122.)

Sir George Paish a évalué (voir la note ci-dessus) le total des valeurs américaines (du Nord) possédées par les Anglais à 600 millions sterling au début de 1916 ; si l'on tient compte de celles qui ont été vendues par les Anglais dans le courant

partie, 200 millions dit-on, avait déjà été réalisée, à la fin de 1915, à titre privé. Ce qui restait, le Chancelier de l'Échiquier, M. Mackenna, résolut de s'en servir. Il demanda aux porteurs de vendre leurs titres à la Trésorerie¹, à un prix légèrement supérieur au cours du jour, contre paiement en numéraire ou en bons du Trésor, ou bien encore de les lui prêter pour deux ans moyennant une bonification annuelle de 1/2 p. 100 du capital, étant entendu que la Trésorerie garderait le droit d'acheter les titres à toute époque en en payant le prix au cours du jour de dépôt, plus une prime de 2 1/2 p. 100. Au bout de quelques mois, comme les titres demandés par la Trésorerie, qui d'abord étaient venus en grand nombre à l'appel, n'arrivaient plus assez vite, le gouvernement libéral de la libérale Angleterre n'hésita pas à faire voter

de l'année 1915, soit 1 milliard de dollars ou 200 millions sterling, selon M. Noyes (*op. cit.*, p. 175), il faudrait porter à 800 millions de livres le total possédé par les Anglais en 1914.

1. Représentée par l'*American Dollar Securities committee*. — Ceci est le *Schence A* de mars 1916, d'où a été imité le système des prêts de valeurs étrangères au Trésor français, institué par M. Ribot, ministre des Finances, au printemps de 1916.

par le Parlement une mesure grave, l'établissement d'une pénalité frappant les porteurs récalcitrants, sous la forme d'une *income tax* supplémentaire de 10 p. 100 sur le revenu des valeurs américaines qui, incluses dans de longues listes de plus de mille titres, n'auraient pas été apportées dans un certain délai pour vente ou prêt à la Trésorerie. C'était, pour les porteurs, la carte forcée : mais ne s'agissait-il pas du crédit de l'Angleterre ?

Seconde étape : la mobilisation des valeurs des autres pays neutres, ou des valeurs coloniales ou internationales, possédées par les Anglais. Le Chancelier de l'Échiquier y procéda en août 1916, en invitant les porteurs de ces valeurs à prêter leurs titres pour cinq ans à la Trésorerie, laquelle leur alloue une bonification d'intérêt égale à 1/2 p. 100 du capital, et se réserve d'acheter les titres, en cas de besoin, moyennant certains avantages assurés aux prêteurs¹. On calcule que le capital nominal dispo-

1. C'est le *Schence B*, d'août 1916. — En décembre 1916, les deux *Schences A* et *B* furent fondus en un seul. Une nouvelle liste de valeurs dont les porteurs seraient soumis à l'in-

nible des valeurs dont le prêt était ainsi demandé n'atteignait pas moins de 600 millions sterling (15 milliards de francs).

Ce n'est pas tout. Jusqu'alors, la remise à l'État des valeurs étrangères possédées par les Anglais était restée légalement facultative, sauf imposition éventuelle d'une *income tax* supplémentaire en certains cas. Au début de 1917, on va plus loin ; on rend obligatoire le dépôt à la Trésorerie, dans un délai assez bref, des valeurs nord-américaines appartenant à des Anglais et comprises dans des listes officielles dont le total s'élevait à la fin de juin à plus de 900 titres ; la Trésorerie paiera ces valeurs à des cours fixés sur les dites listes, équivalant aux cours de la Bourse de Londres ou à la parité de New-York, sans supplément ni bonification cette fois, et encore cette « compensation » peut être réduite ou même refusée

come tax supplémentaire, au cas de non-dépôt de leurs titres à la Trésorerie, a été publiée en même temps (150 valeurs environ). — En mai 1917, la Trésorerie fit savoir qu'elle cessait jusqu'à nouvel ordre d'emprunter les titres neutres ou internationaux du *Schence B*, à l'exception de ceux soumis à l'*income tax* supplémentaire de 10 p. 100 ; elle continue par contre d'acheter les valeurs américaines et canadiennes.

si les titres ne sont pas remis avant l'expiration du délai de rigueur; sont exemptés de l'obligation de dépôt les porteurs qui ne résideraient pas dans le Royaume-Uni, ainsi que, bien entendu, ceux qui ont déjà confié leurs titres à la Trésorerie en réponse aux appels antérieurs. Après le « recrutement volontaire » et le régime de faveur, c'est maintenant la réquisition pure et simple et sans ménagement; c'est l'expropriation pour cause d'utilité publique appliquée aux valeurs étrangères, à cette fin (selon l'expression des ordres de la Trésorerie) de « fortifier la position financière du pays ».

Mobilisés de gré ou de force, prêtés ou vendus, la Trésorerie utilisa en effet tous les titres pour se procurer des disponibilités à l'étranger, c'est-à-dire surtout en Amérique, et couvrir ainsi le déficit extérieur de l'Angleterre. Ceux qu'elle avait achetés, elle les écoulait, au fur et à mesure des possibilités, sur les marchés des États-Unis. Ou bien elle s'en servait, comme des titres qui lui étaient seulement prêtés, pour gager des emprunts américains. On sait, par

exemple, que le gouvernement britannique a pu conclure à New-York, contre dépôt de valeurs en garantie, un emprunt de 50 millions de livres en août 1916, à 5 p. 100, pour une durée de deux ans, puis en octobre un emprunt de 60 millions en 5 1/2 pour cinq ans, enfin en janvier 1917 un emprunt de 50 millions sterling en 5 1/2 pour deux ans¹. En se procurant ainsi les moyens de paiement qui lui étaient nécessaires au dehors, il comblait le découvert de la balance économique du Royaume-Uni, et la preuve de l'efficacité de son intervention énergique se trouve dans ce fait que depuis le début de 1916 les cours du change anglais à New-York n'ont guère varié autour de 4 dollars 75, chiffre bien voisin du pair.

Ce n'est pas qu'il lui ait été toujours facile de se procurer du crédit aux États-Unis : les taux d'intérêt qui lui furent réclamés pour les

1. En décembre 1916, l'Angleterre a aussi contracté un emprunt de 100 millions de *yens* à 6 p. 100 au Japon ; le produit devait en être remis aux États-Unis, le change étant favorable.

trois emprunts ci-dessus l'indiquent assez. On se rappelle au reste qu'en décembre 1916, le *Federal Reserve Board*, ou Comité des banques fédérales de réserve, organisme de récente création, mit, par une circulaire retentissante, les banques fédérales, et indirectement les banques américaines en général, en garde contre le danger qu'il estimait voir à ce que les banques consentissent trop d'avance à long ou même à court terme à l'étranger, c'est-à-dire aux Alliés¹.

Pour mieux disposer le marché, l'Angleterre, avec l'aide des Alliés, fit, comme nous l'avons dit, d'assez gros envois d'or aux États-Unis. On calcule qu'en 1915 et 1916 les États-Unis ont reçu des Alliés quelque chose comme 900 millions de dollars d'or (180 millions sterling)², dont les sept dixièmes environ de l'An-

1. Cette circulaire fut remplacée en mars 1917 par une autre circulaire conçue dans un tout autre esprit.

2. Evaluation de M. R.-G. Lévy, *Journal des Economistes*, janvier 1917, p. 122. — Le total net des importations d'or aux États-Unis, déduction faite des exportations, s'est élevé à 950 millions de dollars (chiffre officiel) pour 1915 et 1916 (voir ci-dessous page 216).

gleterre ou des possessions anglaises. Il ne s'agissait pas de payer en or les achats britanniques, mais, en inondant, en saturant d'or le marché des États-Unis, de créer une aisance ou mieux une sorte de pléthore monétaire qui amènerait les Américains (comme il est arrivé en effet) à redouter l'invasion de l'or, l'inflation qui en résulterait¹, à favoriser par conséquent les ouvertures de crédit, les avances aux Alliés.

Comment l'Empire britannique a-t-il pu satisfaire à de pareilles expéditions d'or? Il a d'abord mis à contribution sa propre production d'or, une soixantaine de millions de livres par an, les deux tiers de la production mondiale. On sait au surplus que si l'Angleterre, par ses conventions avec les Alliés, se charge d'opérer

1. C'est, disait dernièrement l'*Economist* de Londres, un curieux phénomène mis en lumière par la guerre, que ce fait qu'il est possible d'avoir *trop* d'une richesse, même quand cette richesse est l'or, c'est-à-dire celle qui a toujours et partout été acceptée comme valeur d'échange. — Les États scandinaves s'efforçaient naguère, comme les États-Unis, de se fermer à l'entrée de l'or. Et l'on a pu dire un peu paradoxalement que le monde actuel se divise en deux catégories de puissances, celles qui refusent de recevoir de l'or, et celles qui refusent d'en donner.

pour leur compte de nombreux paiements extérieurs, la France lui a remis en revanche d'assez grosses quantités de métal jaune, non pas sans doute à titre gratuit, mais contre ouvertures de crédit d'une importance supérieure. On ne s'étonnera donc pas de constater que le stock d'or de la Banque d'Angleterre, ajouté à celui de la Trésorerie, est en juin 1917 de 45 millions de livres (1 125 millions de francs) supérieur à ce qu'il était au début de la guerre¹. Non seulement le crédit extérieur du Royaume-Uni a été maintenu, et partant sa faculté d'achat au dehors, mais seule de toutes les puissances en guerre, l'Angleterre a réussi à maintenir chez elle la liberté de l'or. Alors que tous les États belligérants ont dû recourir au cours forcé à l'intérieur, la Banque d'Angleterre n'a cessé de rembourser ses billets en or à première réquisition. C'est là, après trois ans passés de guerre, un succès qui fait honneur

1. Pour l'encaisse or de la Banque d'Angleterre, voir ci-dessus page 110. — Quant au stock d'or de la Trésorerie, lequel est de création nouvelle et sert de couverture aux *Treasury Notes*, il s'élève à 28 millions et demi de livres sterling (voir page 117).

à la puissance financière du pays comme à la ferme maîtrise de ses dirigeants.

Depuis le printemps de 1917, l'entrée en guerre des États-Unis, aux côtés des Alliés, a apporté une aide notable à l'Angleterre, comme aux autres puissances de l'Entente, au point de vue des règlements extérieurs. Le gouvernement de Washington a, comme on sait, décidé de prêter aux États alliés une somme de 3 milliards de dollars (15 milliards de francs) ; dès la fin d'avril l'Angleterre recevait un versement de 200 millions de dollars, premier acompte sur un total d'avances qui doit s'élever, dit-on, à un milliard de dollars. Ces avances, sur lesquelles la Trésorerie britannique ne paie qu'un intérêt de 3 1/2 p. 100, — c'est le taux d'intérêt de l' « Emprunt de la Liberté » émis par les Américains, — au lieu des taux de 5 et 5 1/2 réclamés pour les prêts antérieurs, servent à payer sur place les achats faits par l'Angleterre aux États-Unis, et tout en procurant au budget anglais une notable économie, rendent aujourd'hui plus aisée la tâche — naguère si difficile — de parer au

découvert extérieur du Royaume-Uni. C'est ainsi, quant à la régularisation de la balance économique, un concours précieux que les États-Unis apportent à l'Angleterre, en même temps qu'aux autres puissances alliées¹.

On a pu se demander, au temps où les États-Unis étaient encore les « grands neutres », et l'on peut se demander aujourd'hui encore, si l'Angleterre ne se verra pas sérieusement menacée à l'avenir, par la concurrence des États-Unis, dans sa situation de centre financier du monde. Ce rôle de banquier de l'univers, elle a dû de fait y renoncer, la guerre durant, dans une certaine mesure : dès le mois de janvier 1915, le gouvernement britannique a en effet annoncé que les capitaux du pays devraient être réservés aux besoins de l'Angleterre et de ses alliés, et qu'aucun emprunt étranger ne serait en conséquence émis sur les marchés nationaux sans son

1. Rendant naguère hommage devant le Parlement à la généreuse assistance prêtée par les États-Unis à l'Entente, M. Bonar Law ajoutait : « On n'ignore pas que jusqu'au moment où l'Amérique s'est rangée à nos côtés, la question financière relative à nos achats à l'étranger et aux changes constituait un problème presque insoluble » (30 octobre 1917).

consentement. Or le marché de New-York aspirait à cette primauté financière dont une fois déjà, lors de la guerre sud-africaine, il avait cru — vainement — se saisir.

Les Etats-Unis, pendant plus de deux ans, ont profité de la guerre d'une façon inouïe : de là des ambitions, d'abord timides et inquiètes, puis bientôt ouvertes et impérieuses. Leur balance commerciale s'est soldée par un surplus d'exportations qui a atteint 1 776 millions de dollars en 1915 et 3 089 millions en 1916, soit une moyenne de plus de 200 millions de dollars (un milliard de francs) par mois¹. On estime que, jusqu'au 1^{er} janvier 1917, ils ont racheté à l'Europe pour 2 milliards et demi de dollars de leurs valeurs, en même temps qu'ils ont prêté une somme presque égale aux gouvernements étrangers². Pays débiteur de l'étranger autrefois, ils deviennent pays créancier. Tous les changes sont en leur faveur. Leurs entrées d'or sont inscrites aux statistiques officielles (chiffre net)

1. *Economist* du 17 mars 1917, p. 508.

2. Evaluation d'un président de compagnie de chemin de fer aux Etats-Unis (*Journal des Economistes* du 15 mai 1917, p. 310).

pour 420 millions de dollars en 1915 et 530 en 1916¹, menaçant, disait dernièrement un banquier américain, de « submerger le pays sous sa propre prospérité ». Leur stock d'or s'élevait, dit-on, à la fin de 1916, à près de 3 milliards de dollars (15 milliards de francs)². En face d'une Europe affaiblie et endettée, les Etats-Unis, récents initiateurs et futurs bénéficiaires du « panaméricanisme » financier, n'enlèveront-ils pas à l'Angleterre la suprématie de la richesse, le spectre de l'argent? Déjà s'établit à New-York un marché d'escompte international; on a modifié la loi fédérale sur les banques pour le favoriser.

Cela veut-il dire que, la guerre finie, New-York supplantera Londres, comme Londres jadis a supplanté Amsterdam, en tant que marché mondial de l'or et du crédit? Le Dollar détrônera-t-il le Sterling?

S'il est vain de prophétiser, on ne peut s'empêcher de remarquer que les Anglais ne sont pas sans défense dans cette lutte qui

1. *Economist* du 17 mars 1917, p. 508.

2. *Economiste français* du 3 mars 1917, p. 263.

s'annonce entre *Wall street* et la Cité. La finance suit le commerce, et c'est la suprématie commerciale, — ajoutons : maritime et coloniale, — que les Américains auront à conquérir, avant de conquérir la suprématie financière. Sans doute, si leur participation à la guerre européenne ne peut manquer de mettre leur nouvelle richesse à l'épreuve, elle leur conférera dans notre vieux continent une autorité et un prestige qui s'ajouteront à l'influence qu'ils tiennent, et tiendront de plus en plus, du fait de leur qualité de bailleurs de fonds, de créanciers de l'Europe. Mais ce qui fait la force financière de l'Angleterre, ce n'est pas seulement, ce n'est même pas tant sa richesse proprement dite, — laquelle peut sortir assez affaiblie de la guerre, — que la puissance de son commerce, celle de sa flotte, — encore faudra-t-il que celle-ci ne soit pas trop amoindrie par la lutte sous-marine, — celle de son industrie et celle de son empire colonial, sans oublier les deux pièces maîtresses de son armature économique, le libre-échange et « l'or libre ». Si elle réussit à maintenir jusqu'à la fin de la guerre la liberté de l'or, tout en payant

pour elle-même et pour ses alliés d'énormes sommes à l'étranger, elle aura obtenu, comme disait naguère sir Edward Holden, « un triomphe financier aussi important qu'une victoire militaire », et elle pourra envisager sans trop de crainte la concurrence que l'Amérique se prépare à lui faire sur le domaine financier, si d'ailleurs elle reste fidèle à la tradition économique qui a fait sa fortune, au libre-échange.

CHAPITRE V

LIBRE ÉCHANGE OU PROTECTION

Mais lui restera-t-elle fidèle ? C'est la question qui se pose aujourd'hui, et qui intéresse les non-Anglais presque autant que les Anglais.

On sait que la vieille « religion » du libre-échange, si populaire outre-Manche, si profondément ancrée dans l'esprit public qu'il semble qu'elle fasse à jamais partie du patrimoine britannique, s'est vue attaquée depuis une quinzaine d'années par une fraction du parti conservateur sous l'impulsion première de M. Joseph Chamberlain¹. On lui reprochait de laisser l'industrie britannique sans défense en face de la rapide progression de la concurrence allemande et américaine, et de compromettre le commerce d'exportation. Sans doute, autrefois, elle avait

1. Mort à la veille de la guerre, le 2 juillet 1914.

non pas provoqué, mais favorisé le rapide développement industriel du pays, et permis à l'Angleterre de prendre la première place dans le monde économique. Mais ce stimulant des temps jadis n'était plus de nos jours qu'une entrave ; cette « religion », une duperie. On réclamait, sous le nom de *Tariff reform*, un régime de protection modérée qui donnerait des armes aux industriels pour lutter contre leurs rivaux étrangers, en même temps qu'au gouvernement pour négocier des conventions douanières, et qui, en avantageant le commerce colonial, contribuerait à resserrer les liens des colonies avec la mère-patrie et à fortifier l'unité impériale.

Bien que l'idée protectionniste ait ainsi pris peu à peu dans l'opinion une place assez notable, il est difficile de penser que le triomphe en aurait pu être prochain, si elle n'avait trouvé dans la guerre actuelle une puissante cause d'essor en même temps que de nouveaux et graves motifs de conviction.

Elle bénéficia tout d'abord de l'indignation provoquée par la barbarie des « Huns », par la

perfidie de l'infiltration germanique en Angleterre, par la malhonnêteté foncière du commerce allemand qui, avec des armes telles que la corruption, le *dumping*, la concurrence déloyale, n'était que le pionnier du militarisme teuton : ne fallait-il pas défendre le pays du *fair play* contre le fléau public du germanisme ? N'était-ce pas le droit et le devoir de boycotter l'Allemagne ?

Elle bénéficia en outre de l'émotion qui se souleva lorsqu'on vint à découvrir que pour nombre de produits de première nécessité, et de produits destinés à la guerre, l'Angleterre était dépendante de l'industrie allemande¹. On avait souri autrefois du *Made in germany* : n'allait-il pas faire pleurer maintenant ? Ne fallait-il pas soutenir à tout prix certaines industries-clefs d'où dépend la vie même du pays ?

Elle bénéficia enfin du bruit fait par les Allemands autour de leur plan d'union douanière des Empires centraux, de la menace que repré-

1. Exemples : le zinc, le tungstène, les magnétos, les verres optiques, nombre de produits pharmaceutiques, l'industrie chimique en général, etc...

senterait pour les Alliés et pour les Neutres la création d'un bloc économique, puissant et hostile, prêt à recommencer l'invasion commerciale de l'Europe. Ne fallait-il pas se prémunir dès à présent contre le danger du *Mittleuropa*? L'équilibre du monde économique est renversé : à une situation nouvelle ne fallait-il pas une politique nouvelle?

La force de cette poussée protectionniste peut se mesurer à la lumière de quelques faits frappants. C'est d'abord, dans la vieille citadelle du Cobdenisme, ce qu'on a appelé, non sans exagération, la « révolution de Manchester ». Au début de 1916, les administrateurs de la Chambre de Commerce de Manchester ayant proposé aux membres de cette Chambre, pour tâter le terrain dit-on, le vote d'une déclaration de principe libre-échangiste, ont vu cette motion rejetée à une grosse majorité ; sur quoi, démissionnaires, ils furent remplacés par un Conseil favorable à la protection contre l'Allemagne. Le 29 février 1916, c'est une conférence des Chambres de Commerce anglaises qui, à Londres, donne son adhésion au programme des néo-protection-

nistes. Ce programme reçoit bientôt l'approbation de 108 Chambres de Commerce, et celle du Conseil impérial du commerce. Vers le même temps on vit passer au camp des *Tariff Reformers* deux hommes et deux journaux assez représentatifs, chacun dans leur genre, de l'ancienne opinion libre-échangiste, sir L. Chiozza Money et Lord Cromer, le *Spectator* et la *Westminster Gazette*.

Les colonies, d'autre part, favorisèrent le mouvement. L'Australie, en particulier, dont les tendances ultra-interventionnistes sont connues, envoya à Londres, au printemps de 1916, son premier ministre, M. William Hughes, lequel fit en Angleterre une ardente campagne protectionniste, montrant ce qu'était avant la guerre l'emprise germanique sur le grand continent austral, comment l'Allemagne était parvenue à y monopoliser le commerce des métaux, et à quels moyens énergiques le gouvernement du *Commonwealth* avait dû recourir pour briser l'étreinte : défendez-vous, disait-il aux Anglais, défendons-nous contre l'ennemi commun ; organisons l'union impériale, afin qu'après la

guerre le mot « Empire » signifie quelque chose de plus qu'il n'a fait jusqu'ici. — On conçoit que l'appel venu des « nouvelles sociétés anglo-saxonnes » n'ait pu laisser insensible l'opinion britannique. Après le sang versé par tant de volontaires d'outre-mer, canadiens, sud-africains, *anzacs*, sans oublier les troupes des Indes, sur les champs de bataille d'Europe¹, comment la mère-patrie ne se serait-elle pas senti, avec une grande dette de reconnaissance envers ses colonies, le devoir d'écouter leur voix avec sympathie et de leur réserver ses plus larges faveurs dans son futur régime économique ? De cette émotion impérialiste, de la popularité de M. Hughes, la vague protectionniste grossit en Angleterre, et un moment on put croire qu'elle allait tout submerger.

1. Colonies et *Dominions* ont rivalisé de zèle dans la cause commune. Le Canada a envoyé 350 000 hommes en Europe, l'Australie 300 000 ; et les enrôlements continuent. Les usines canadiennes expédient un million et demi d'obus en Angleterre par mois ; le Canada a payé pour 250 millions de dollars de munitions. Dons en argent, dons en nature, ne se comptent plus.

M. Lloyd George a déclaré dans son discours du 27 avril 1917 au Guildhall que les colonies autonomes et l'Inde ont fourni un million d'hommes pour la guerre.

Cependant le roc libre-échangiste, s'il était entamé, tenait bon, et ses défenseurs répondaient avec énergie aux attaques. Respectez le libre-échange, disaient-ils : il a été « justifié » par la guerre, car il a permis à notre pays de supporter l'épreuve mieux que tout autre. Si l'on a laissé de dangereux monopoles allemands prendre pied sur notre sol, ce n'est pas à lui la faute, ni la responsabilité de la faute, mais à notre infériorité technique et scientifique, à notre inertie et à notre routine : voilà ce qu'il nous faut corriger ! Après la guerre, les lois économiques, celles du bon sens, continueront à régir le monde, et plus que jamais la liberté nous sera nécessaire pour assurer notre suprématie commerciale. On veut la guerre économique après la paix ? Mais une telle guerre nuirait plus encore peut-être à ceux qui la feraient qu'à ceux à qui on la ferait ; renoncera-t-on à vendre, en même temps qu'à acheter, aux Austro-Allemands ? On n'efface pas de la carte, d'un coup de plume, un bloc de 120 millions d'habitants. Ce n'est pas par des tarifs de douane, mais par des ententes internationales, qu'on se défendra contre le *dumping*

et les manœuvres des concurrents déloyaux. Boycoter l'Allemagne ! Ce serait jeter les neutres dans ses bras, pour son plus grand profit. Détruire le commerce allemand, quand il serait possible, ne voit-on pas que ce serait détruire les moyens qu'aura l'Entente victorieuse de se faire indemniser par l'ennemi, en lui imposant le juste tribut que lui vaudront ses crimes ? Nous luttons pour la paix, et non pour la guerre ; pour la liberté, et non pour le profit.

Les libre-échangistes anglais avaient d'autre part beau jeu à montrer les difficultés que rencontrerait en pratique l'établissement d'un système douanier à tarifs multiples, tel que le proposent les protectionnistes. Régime de première préférence pour les colonies, régime de seconde préférence pour les Alliés, régime moyen pour les neutres, régime de restrictions ou prohibitions contre les Puissances centrales : quelle complication inextricable, quel enchevêtrement d'intérêts inconciliables ! Les colonies, qui veulent faire entrer leurs produits en Angleterre en franchise, offriront-elles à la mère-patrie un traitement de réciprocité ? Les faveurs

qui leur seraient accordées ne léseront-elles pas nécessairement les Alliés, la Russie, par exemple, qui est en fait de denrées alimentaires le grand concurrent de l'Australie et du Canada sur le marché britannique? La France qui est plus que l'alliée, qui est l'amie de l'Angleterre, ne sera-t-elle pas directement lésée dans son exportation en Angleterre, par l'octroi d'un traitement dit préférentiel, mais de second ordre, qui comporterait donc l'établissement de droits protecteurs? D'autre part, les neutres ne risqueront-ils pas de subir le contre-coup des tarifs de guerre contre l'Allemagne, si, comme il est à prévoir, l'exportation allemande s'organise sous raison sociale neutre? Que de froissements à prévoir, que de ressentiments à redouter dans les colonies anglaises comme chez les Alliés, et chez les neutres dont la sympathie doit être chère à l'Entente!

Entre la poussée protectionniste et la résistance libre-échangiste, la position du gouvernement de M. Asquith, gouvernement de coalition qui comprenait, avec une majorité de libre-échangistes, plusieurs *tariff-reformers* con-

servateurs, était difficile. Force lui était de se tenir sur la réserve, en évitant de se prononcer. Quand fut annoncée la réunion de la Conférence économique de Paris, M. Asquith se contenta d'assurer au Parlement que les délégués britanniques n'engageraient pas l'avenir de la politique douanière de l'Angleterre. Ces délégués furent lord Crewe, président du Conseil privé, M. Bonar Law, *leader* des conservateurs et alors ministre des Colonies, M. Hughes, « Premier » d'Australie, et sir G. Foster, ministre du Commerce du Canada. On connaît les résolutions adoptées par la Conférence (16-19 juin 1916) : mesures pour le temps de guerre, mesures transitoires pour la période de reconstitution après la guerre, mesures permanentes d'entr'aide et de collaboration entre les Alliés. Elles furent accueillies avec enthousiasme par les protectionnistes anglais. Les libre-échangistes, en revanche, s'imaginèrent y découvrir quelques motifs d'inquiétude, et crurent devoir publier à cette occasion un *Memorandum* où ils affirmaient, avec beaucoup de force d'ailleurs les raisons de l'adhésion

nécessaire aux vieux principes de Cobden : réponse qui visait peut-être moins les résolutions mêmes de la Conférence de Paris que les manifestations tendancieuses qu'elles avaient provoquées chez les *Tariff-reformers*.

Ceux-ci, d'ailleurs, semblaient alors perdre du terrain ; l'effervescence protectionniste, qui à un moment avait gagné tout le pays, s'était un peu calmée ; la rapide popularité de M. Hughes déclinait. Une opinion moyenne paraissait prête à se former, à mi-chemin entre les protectionnistes outranciers et les libre-échangistes intransigeants. C'est elle qu'appelait M. Asquith lorsque, au début du mois d'août 1916, exposant et justifiant aux Communes les conclusions de la Conférence économique de Paris, il déclara que, tout en demeurant libre-échangiste convaincu, il était le premier à reconnaître la nécessité de se rendre compte des conditions nouvelles créées par la guerre et de se préparer à lutter contre l'invasion à prévoir des produits allemands sur les marchés alliés : une Commission d'enquête, sous la présidence de lord Bal-

four of Burleigh¹, était déjà nommée pour étudier la situation à ce point de vue, et de plus le gouvernement se proposait de réunir une Conférence impériale, où seraient représentées, avec la Grande-Bretagne, les colonies britanniques ainsi que l'Inde, en vue de déterminer, à la lumière des résolutions de Paris, la politique commerciale à adopter par l'Empire après la guerre.

Avec l'avènement du ministère Lloyd George, il faut reconnaître que les tendances du gouvernement, comme aussi celles d'une grande partie de l'opinion, se sont accentuées, au point de vue économique, dans le sens du protectionnisme ou au moins de la « préférence coloniale », comme au point de vue politique dans celui de la « consolidation impériale »,

1. Lord Balfour of Burleigh, ancien secrétaire parlementaire du *Board of Trade*, faisait partie du groupe des Unionistes libre échangistes. La Commission était composée de représentants de tous les grands intérêts industriels et commerciaux du pays, de tous les grands partis économiques ; M. Hewins, secrétaire de la *Tariff reform League*, y voisinait avec M. Gosling, l'un des chefs trade-unionistes les plus en vue, M. Wardie, président du comité exécutif du parti socialiste, sir Alfred Mond, industriel et économiste réputé, etc...

c'est-à-dire de l'unification, de l'intégration des diverses parties constitutives de l'Empire britannique.

Au mois de février 1917, la Commission d'enquête Balfour of Burleigh, après six mois de travail, publia ses « résolutions » lesquelles « recommandaient » au gouvernement : 1° de prendre des mesures spéciales pour stimuler la production des denrées alimentaires, des matières premières et des articles manufacturés dans l'intérieur de l'Empire, partout où le développement de la production est possible et économiquement désirable pour la sécurité et le bien de tout l'Empire ; 2° d'adhérer au principe de la préférence en faveur des produits des *Dominions* d'outre-mer, en ce qui concerne les droits de douanes à imposer maintenant ou dans l'avenir sur les importations dans le Royaume-Uni ; 3° d'examiner au plus tôt, en vue des objectifs ci-dessus, la possibilité d'établir un tarif de douanes plus étendu, tarif qui comporterait des réductions ou franchises pour les produits de l'Empire, et formerait la base de traités de commerce avec les puissances

alliées et neutres¹. Ces conclusions très nettement « préférentielles » et protectionnistes, protectionnistes parce que « préférentielles », louées par les uns, les *tariff-reformers*, blâmées par les autres, les libre-échangistes², frappèrent vivement l'opinion anglaise : moins pourtant que n'allaient bientôt faire celles de la Conférence impériale.

Annoncée par M. Asquith et convoquée par M. Lloyd George, la Conférence impériale, comprenant les délégués du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de Terre-Neuve, de l'Afrique du Sud et de l'Inde³, avec plusieurs représen-

1. L'un des membres de la Commission, sir Fr. Smith, formula, dans un appendice, ses réserves sur les résolutions adoptées, estimant que le moment était inopportun pour recommander une modification du tarif douanier qui influencerait sur la politique commerciale de l'Angleterre vis-à-vis des Alliés.

2. L'« Union libre-échangiste » publia, sous la plume de Lord Beauchamp, un mémoire critique où l'on faisait valoir notamment qu'un système de préférence coloniale ne pourrait que « taxer l'industrie et la subsistance » des travailleurs du Royaume-Uni, et serait inconciliable avec les décisions de la Conférence économique de Paris et avec une action commune des Alliés contre les projets économiques des Empires centraux.

3. L'Australie, occupée de ses élections générales, ne fut pas représentée à la Conférence impériale. L'Inde le fut pour

tants du gouvernement de la Métropole, s'ouvrit à Londres, à la fin de mars 1917, sous la présidence de M. Walter Long, ministre des Colonies. Il s'était tenu depuis 1887 plusieurs réunions coloniales de nature un peu académique; cette fois les circonstances, la guerre, l'effort commun, les intérêts en jeu, donnaient au congrès de l'Empire une signification et une portée toutes nouvelles. La Conférence impériale tint une quinzaine de séances dont la première s'ouvrit par une adresse de loyalisme au souverain, et la dernière fut suivie d'une réception solennelle par le roi. Elle aborda la plupart des grands problèmes impériaux, les problèmes de la guerre exceptés : ceux-là furent réservés au « Cabinet impérial de guerre », qui siégea dans le même temps que la conférence. Innovation capitale, due à l'initiative de M. Lloyd George : les premiers ministres coloniaux¹, sur l'invitation du premier ministre du Royaume-

la première fois, en reconnaissance sans doute de la loyauté et de la générosité du concours qu'elle a donné au Royaume-Uni pour la guerre.

1. Plus un représentant de l'Inde. Le premier ministre de l'Australie excepté, comme nous l'avons dit.

Uni, siégèrent en effet à ce cabinet réduit ou Conseil des Cinq¹ qui, depuis que M. Lloyd George a pris le pouvoir, dirige en fait toute la politique britannique ; le « Cabinet de guerre », agrandi, devenait pour un temps le « Cabinet impérial de guerre », et pour la première fois les représentants des colonies avaient voix — non pas consultative mais délibérative — dans le gouvernement impérial. « La guerre, a dit M. Lloyd George, nous a enseigné la valeur de l'Empire. Le Grand Empire de l'Inde et les colonies autonomes nous ont fourni un million d'hommes, et ce fait a transformé nos idées au sujet de la réalité et des avantages de l'Empire britannique. L'univers ne peut pas permettre qu'il se dissolve : l'alternative git entre la concentration et la dissolution... Les colonies se sont conquis des droits à être des associées réelles. Désormais il faudra les consulter pour obtenir leur coopération. Les procédés devront être élaborés avec soin, la tourmente de la grande guerre n'est peut-être pas le meilleur moment

1. Voir ci-dessus page 50.

pour formuler de nouvelles constitutions, mais en tout cas nos conseils d'Empire doivent être une réalité. Le Cabinet impérial de guerre, le premier qui ait jamais été tenu, a démontré la valeur de ce genre de conseil. Nos collègues des colonies et du Grand Empire de l'Inde ne participèrent pas, croyez-moi, à une réunion de pure forme ; ils participèrent réellement à des délibérations et à des décisions où ils furent une grande source de force et de sagesse : ils venaient avec des esprits nouveaux et voyaient ce conflit mondial de haut, pour ainsi dire de sommets différents...¹ »

Conseil impérial de guerre, Conférence impériale : sur deux points, les résolutions de celle-ci, concordant d'ailleurs avec ce qu'on sait des décisions de celui-là, et répondant aussi aux désirs du gouvernement métropolitain, présentent une gravité toute spéciale.

D'abord sur la question de la « consolidation »

1. Discours de M. Lloyd George au *Guildhall*, 27 avril 1917.
— Les délibérations du Conseil impérial de guerre sont naturellement restées secrètes ; celles de la Conférence impériale ont été publiées partiellement dans un *Blue Book* récent.

impériale. On demande qu'une Conférence impériale extraordinaire se réunisse après la guerre pour étudier la modification des relations constitutionnelles entre les diverses parties de l'Empire, en vue de permettre des consultations permanentes et une action commune sur toutes les questions d'une importance générale. Ce « réajustement » constitutionnel, trop compliqué pour être réalisé pendant la guerre, devra être basé sur une reconnaissance absolue de l'autonomie des *Dominions* dans le sein du *Commonwealth* impérial¹, et réserver les droits de *self government* de chacun de ces *Dominions* ; il devra reconnaître le droit des *Dominions* et de l'Inde à une voix adéquate dans la politique étrangère et les relations extérieures, et stipuler des mesures effectives pour une consultation continue et pour une action de concert dans toutes les questions importantes d'intérêt impérial commun. En attendant, le Cabinet impérial de guerre se réunira chaque année, ou plus souvent en cas d'urgence.

1. L'Inde étant reconnue comme une « partie importante » de ce *Commonwealth*.

Puis sur la question de la préférence coloniale. On demande qu'une action commune soit engagée en vue de développer la production des denrées alimentaires dans toutes les parties de l'Empire, d'assurer le contrôle de toutes les ressources naturelles de l'Empire, particulièrement de celles qui sont essentielles aux besoins nationaux en temps de paix ou de guerre, et de manufacturer ces ressources dans l'intérieur de l'Empire; on pose de plus le principe que chaque partie de l'Empire, ayant tout égard aux intérêts des Alliés, accordera un traitement et des facilités de faveur aux produits et aux articles manufacturés des autres parties de l'Empire.

Ainsi la double tendance se précise et s'affirme, politiquement, vers une plus grande union des diverses nations de l'Empire, et économiquement, vers un système d'union ou de réciprocité douanière entre ces diverses nations : l'union douanière destinée à rendre l'Empire économiquement indépendant du reste du monde, *self sufficient*, et à préparer, à fortifier l'union politique. C'est une voie nouvelle où

s'engage l'Empire britannique, et qui, suivie jusqu'au bout, conduirait à ce terme final, fort lointain d'ailleurs : une fédération faisant de l'Empire une unité politique, un « pacte colonial » faisant de l'Empire un *Zollverein* fermé, selon le rêve de Joseph Chamberlain. Quelle réponse aux menaces des Empires centraux ! Et que pèserait le bloc du *Mitteleuropa* en face de cet *Imperium* gigantesque qui enserrerait le monde entier !

De ce terme final, on est encore loin ; l'évolution n'est qu'à son début. Il ne s'agit pas actuellement d'organiser l'unité impériale, mais seulement de substituer aux liens constitutionnels fort lâches qui rattachent les *Dominions* à la mère-patrie un accord qui donnerait à ces *Dominions* une voix dans la gestion des grands intérêts impériaux, tout en leur laissant leur autonomie. Il ne s'agit pas de faire dès à présent et sans restriction de l'Empire un bloc protectionniste : l'Angleterre ne frappera pas les denrées alimentaires à l'entrée des Iles-Britanniques, elle ne voudra pas non plus aller trop directement contre les intérêts de ses Alliés en matière de douanes.

Mais la tendance est grave, grave le premier pas fait dans cette voie.

Grave du point de vue des Alliés. La préférence coloniale supposant un protectionnisme plus ou moins mitigé, ou plus ou moins marqué, les Alliés, et la France au premier rang, verront se restreindre leur commerce d'exportation dans le Royaume-Uni comme dans le reste de l'Empire britannique¹, et par suite leur industrie lésée, leur vie économique troublée, ce dont l'Angleterre ne manquera d'ailleurs pas de subir le contre-coup, de par la loi de la solidarité économique; sans compter que, la sécurité de l'Angleterre dépendant en grande partie de celle de ses deux plus proches alliées, la France et la Belgique, tout ce qui affaiblira celles-ci l'affaiblira elle-même. D'autre part, et à un point de vue plus général, on sait que la Conférence de Paris s'est efforcée d'amener les puissances de l'Entente à constituer, en prévision de la lutte commerciale à venir, un bloc économique, en réponse au bloc

1. La France vend en moyenne pour 1 200 millions de francs de produits dans le Royaume-Uni.

des puissances centrales : ce bloc économique des Alliés, l'Angleterre ne se prépare-t-elle pas à lui substituer un bloc impérial britannique ?

Ces objections, ces critiques, l'opinion anglaise n'en méconnaît pas la valeur, quelque forte que soit la voix du sang qui lui parle par ses colonies, celle aussi de l'intérêt égoïste qui lui fait peut être penser (téméraire est notre jugement !) que dans la lutte économique à prévoir l'Angleterre sera mieux défendue par elle-même et par son Empire que par une collaboration avec ses Alliés. D'ailleurs l'opinion n'est pas toute conquise, tant s'en faut, au mouvement protectionniste, même comme condition et moyen de la « préférence » et de la « consolidation » impériale. Les libéraux ne cessent de demander que le problème difficile de la préférence, le problème plus délicat encore (vis-à-vis des Alliés) du protectionnisme, soit remis après la guerre. Ils montrent le danger qu'il y aurait pour l'avenir de l'Empire à retomber dans le vieux « système colonial » du XVIII^e siècle, dont l'objet n'était autre que de réserver à la mère-patrie le bénéfice du commerce avec les

colonies, et le résultat, de procurer l'exploitation de celles-ci par celle-là : ne trouverait-on pas le moyen d'assurer la vie et la sécurité de l'Empire sans toucher à la liberté des échanges et aux rapports avec l'étranger? Un fait remarquable fit voir, il y a quelque temps, que le libre-échange n'était pas encore mort en Angleterre, et que s'il était combattu par des intérêts puissants, d'autres le défendraient. Au mois de mars 1917, le Gouvernement ayant consenti à une hausse des droits sur les cotonnades importées aux Indes, une protestation très vigoureuse se fit entendre chez les commerçants de Manchester : la vieille cité de Cobden et de Bright, qu'on pensait gagnée aux idées nouvelles, sentit se ranimer sa foi libre-échangiste et son vieil esprit libéral.

Il ne faudrait enfin pas croire que les colonies elles-mêmes, les *Dominions*, se livrent sans réserve à la campagne pour la « préférence » et pour la « solidarité » impériales. Sans doute, ayant été à la peine, elles veulent être à l'honneur, j'entends qu'elles souhaitent d'avoir part à la direction des affaires impériales, et de se

faire réserver le bénéfice de privilèges douaniers à l'entrée du Royaume-Uni comme dans leurs rapports intercoloniaux. Mais tout en désirant « que le mot Empire signifie dans l'avenir quelque chose de plus qu'il n'a signifié jusqu'ici », elles restent fort jalouses de leur propre autonomie, des droits souverains de leurs Parlements respectifs; elles ne veulent pas, quant à présent, d'un Parlement impérial qui légiférerait pour tout l'Empire, d'une autorité commune qui aurait le droit de contrôle — et d'imposition — sur les diverses nations de l'Empire. Le « Cabinet impérial de guerre », tel qu'il doit se réunir chaque année, ne jouira d'aucun pouvoir exécutif dans les *Dominions*, et ses décisions devront toujours obtenir la sanction des Parlements locaux. L'antinomie qui se pose entre les « libertés » locales et l'institution d'un gouvernement central n'est ni résolue ni près de l'être. D'autre part, tout en réclamant du Royaume-Uni des privilèges d'importation, elles ne paraissent pas disposées, quant à présent, à abandonner leur indépendance douanière, leur liberté d'action écono-

mique. Certaines d'entre elles se trouvent, de par leur situation géographique, dans une position délicate vis-à-vis de tels voisins puissants : c'est le cas du Canada à l'égard des États-Unis. Et puis, si l'Angleterre ne veut pas imposer les denrées alimentaires à l'entrée du Royaume-Uni, — et elle ne peut pas le vouloir, — si donc les denrées alimentaires, échappant au protectionnisme, échappent à la « préférence », quel sera l'avantage du régime « préférentiel » pour les colonies, comme encore le Canada, dont elles représentent le plus gros de l'exportation ?

Tout cela n'empêche pas que le mouvement « préférentiel », lié à la tendance vers la « consolidation », ne soit bien fort, et fort en progrès, dans le Royaume-Uni. Deux causes, lesquelles n'en font qu'une au fond, expliquent ce progrès. C'est d'abord cette idée que la guerre économique après la paix est inévitable, qu'elle sera imposée par l'Allemagne, qu'il faut s'y préparer, qu'il faut avant tout éviter de retomber dans l'erreur qui a fait qu'avant la guerre on a laissé l'ennemi utiliser les ressources de

l'Empire pour combattre l'Empire, et qu'il faut arriver à ce que l'Empire, en développant ses ressources, arrive à se suffire économiquement à lui-même, en paix comme en guerre.

C'est ensuite cette idée, complémentaire de la première, qu'un régime « préférentiel » resserrera l'union impériale et favorisera cette « consolidation » politique dans laquelle on voit un gage de sécurité pour l'Angleterre et pour l'Empire. La sécurité nationale et impériale doit avoir le pas sur les principes économiques. Si l'Angleterre doit céder à la poussée protectionniste, c'est, croyons-nous, dans cette pensée qu'elle cédera.

Cédera-t-elle? Qui saurait prévoir l'avenir? Cet avenir de la politique économique de l'Angleterre sera sans doute ce que le feront les conditions générales de la victoire sur les Empires centraux : plus cette victoire sera complète, et moins l'Angleterre, rassurée sur les conséquences de l'après-guerre, se sentira poussée dans cette voie du protectionnisme qui est malgré tout semée de bien des obstacles et des dangers, pour elle-même, pour l'Empire

britannique, comme pour les Alliés envers qui les Anglais ne voudront pas cesser de manifester leur esprit traditionnel de droiture, de justice, de *fairness*. Il n'est pas dit encore que nous verrons l'Angleterre, qui fut la grande initiatrice de la liberté économique aussi bien que de la liberté politique, renier de sitôt les principes qui ont fait sa force : amis, alliés, clients de l'Angleterre, les Français ne sauraient le lui souhaiter.

CHAPITRE VI

CONCLUSION

L'Angleterre se prépare ainsi activement à l'après-guerre, à la lutte économique qui sera imposée au monde par l'Allemagne. Sans doute elle se trouvera, ce jour-là, dans une situation plus favorable qu'aucune des nations belligères du continent : son territoire n'a pas été envahi, son commerce d'exportation a été en grande partie maintenu, elle était de toutes les nations européennes la plus riche, elle a payé par l'impôt une plus grande part des dépenses de guerre. Néanmoins il n'est pas douteux qu'elle ne doive sortir de la guerre appauvrie.

Cela a été nié, chez nos voisins, par certains économistes, et non des moindres¹, qui ont sou-

1. Sir G. Paish, *Statist* du 5 février 1916, p. 224. — Cf. Hartley Withers, *International Finance*, Londres, 1916, p. 177.

tenu que l'Angleterre se retrouverait, financièrement, à la fin de la guerre, à peu près au point où elle était au début, et que sa fortune ne serait pas réduite d'une façon sensible. Elle aura sacrifié son épargne annuelle ; mais ses prêts aux Alliés contrebalanceront à peu près ses emprunts ou réalisations à l'étranger, et quant à sa dette intérieure, si lourde soit-elle, comme les intérêts en profiteront aux Anglais eux-mêmes, la nation dans son ensemble n'en verra pas son actif directement amoindri, ses disponibilités resteront intactes.

Nous ne saurions partager cet optimisme qui repose, croyons-nous, sur une vue trop exclusivement financière des choses, sur l'illusion « argent » : de ce que l'« argent » se retrouvera, — et grâce à l'inflation il y en aura même après la guerre davantage, fiduciairement parlant, — il ne s'ensuit malheureusement pas que beaucoup de capitaux n'aient été anéantis qui, en temps normal, eussent servi à des emplois reproductifs.

La réalité économique est que la guerre appauvrit parce qu'elle détruit plus — beaucoup plus

— de richesses que le pays n'en peut produire, dans le même temps, en sus de ce qui passe à sa consommation courante. Le revenu national annuel du Royaume-Uni ne dépasse pas 3 milliards sterling, selon l'estimation la plus favorable, celle que nous donne sir G. Paish¹ ; la consommation annuelle, qui absorbait avant la guerre les cinq sixièmes ou les six septièmes du revenu national, en absorbe sans doute une proportion un peu moindre actuellement ; mais au cours de l'exercice 1916-1917, par exemple, l'Etat a dépensé 2 198 millions sterling, soit 2 milliards de plus que le budget d'avant-guerre, 2 milliards de richesses, produits et services : on devine, sans pouvoir le chiffrer, le déficit annuel, l'appauvrissement qui en résulte.

Le pays se « décapitalise ». Les produits et services nés annuellement sur le sol britannique ne suffisant pas aux besoins de la guerre, on a eu recours à ce qu'on pouvait utiliser des capitaux circulants en réserve, cheptels, stocks de matières ou marchandises². On a négligé l'en-

1. Voir ci-dessus page 29.

2. Cet épuisement des stocks sera, pour tous les pays belli-

retien et le renouvellement des capitaux fixes, machines, installations et outillages¹, d'où usure et dégradation de ces capitaux qui sont l'élément premier de la force productive du pays ; il y aura d'ailleurs ici une contrepartie, car la guerre a provoqué un peu partout la naissance d'usines, de matériel, d'industries mêmes qui pourront dans une certaine mesure, après la paix, servir à des buts de paix. On a enfin importé beaucoup de richesses du dehors, et on les a payées en empruntant à l'étranger, ou bien en vendant à l'étranger des valeurs étrangères, c'est-à-dire une part des capitaux anciens du pays ; ici aussi il y aura, il y a déjà une contrepartie, du fait que l'Angleterre a prêté aux Alliés et aux Dominions une somme considérable qui approche, dit-on, de celle qu'elle a elle-même empruntée ou réalisée à l'extérieur : mais que vaut, que vaudra dans l'avenir cette contrepartie, quelles

gérants, l'une des grosses difficultés qui se présenteront, à la paix, pour la reprise du commerce intérieur et extérieur.

1. Le Royaume-Uni consacrait avant la guerre à ces dépenses d'entretien et de renouvellement une somme annuelle évaluée à 170 ou 180 millions sterling, soit un dixième environ du revenu industriel du pays.

sont les conditions des prêts faits aux Alliés, quand et comment les plus malheureux de ces Etats alliés, ceux peut-être qui ont rendu à l'Entente les plus signalés services, pourront-ils rembourser l'Angleterre, c'est ce qu'on ignore. Ajoutez à cela les pertes de la marine marchande, et vous conclurez que la guerre mondiale a fait plus que d'absorber les épargnes du Royaume-Uni en lui infligeant un simple manque à gagner, mais qu'elle l'a jusqu'à un certain degré « décapitalisé », appauvri.

Reconstituer ces capitaux détruits ou usés, ce sera le premier devoir de la paix. Seules l'épargne et la production, l'épargne accrue et la production accrue, le pourront faire, et ce ne sera, au milieu des difficultés de l'après-guerre, ni chose facile, ni œuvre d'un jour.

Les capitaux disponibles, même si on les mesure au niveau d'une circulation monétaire accrue, seront rares, et cependant la demande en sera considérable, en vue des réparations et reconstructions qui s'imposeront à la paix dans tous les ordres de choses, en Angleterre et aussi à l'étranger : à ces demandes étrangères la Cité

pourra-t-elle se refuser sans renoncer à sa primauté financière dans le monde ?

L'impôt sera très lourd. Sans doute ne le verra-t-on pas s'accroître encore en Angleterre après la paix, comme il en sera dans tous les pays belligérants du continent. Mais le verra-t-on, d'ici longtemps, réduire ? Il n'y faut guère compter. Et le renchérissement du prix des choses continuera, lui aussi, au moins pendant un temps, du fait de la hausse des prix de revient : difficile sera, pour les uns l'épargne, pour les autres la vie même.

Le commerce se verra aux prises avec une concurrence plus âpre que jamais¹. Les besoins seront immenses dans le monde entier après la guerre, mais l'acheteur aura partout ses moyens réduits, parfois paralysés ; la confiance, le crédit devront partout se reconstituer,

1. Le gouvernement britannique a pris l'initiative de susciter la création d'une banque spéciale, dite *British Trade Corporation*, destinée à fournir au commerce d'exportation les facilités de crédit qu'il ne trouve pas assez largement auprès des *joint stock banks* ; cette société recevrait une charte royale, mais sans privilège exclusif. Le projet n'a pas été accueilli sans critique au Parlement, non plus que dans le monde des affaires, et l'on n'en attend pas des résultats bien remarquables.

dans l'inconnu d'une situation toute nouvelle.

Révolutionnée par la guerre, régénérée par l'effort que la guerre lui a imposé, l'industrie britannique verra de larges horizons s'ouvrir devant elle. Son outillage, en bien des cas, a été renouvelé, modernisé. La nécessité patriotique a secoué les habitudes de routine et de laisser-aller, et suscité de remarquables progrès dans les procédés de production, dans la spécialisation du travail, par exemple, dans la fabrication par séries : l'industrie anglaise a importé des machines américaines, et aussi des méthodes américaines, elle s'est fait un esprit plus ouvert, plus intelligent, plus énergique. Déjà elle a retrouvé des branches d'activité que son incurie passée lui avait fait négliger, dans la production chimique notamment, sans parler de l'essor extraordinaire de la métallurgie. Elle sortira de la guerre mieux armée, plus vigoureuse.

Mais pour que cette régénération industrielle porte ses fruits, il faut que l'ouvrier s'y prête : la question ouvrière est l'une des plus graves qui se posera en Angleterre après la guerre. D'une manière générale, on peut dire que l'ou-

vrier anglais a fait tout son devoir depuis trois ans. Il a considérablement accru — d'aucuns disent doublé — son rendement individuel. Il a renoncé provisoirement aux règles restrictives des *trade unions* quant aux heures de travail, au travail des non-qualifiés, des femmes, etc., mais il n'y a renoncé que moyennant la garantie donnée par le gouvernement d'un rétablissement intégral lors de la paix. Ce rétablissement sera-t-il possible, alors que la main-d'œuvre sera réduite du fait des morts et blessés de la guerre, que les besoins seront d'ailleurs plus grands que jamais, que les non-qualifiés et les femmes seront de leur côté en possession d'emplois? Il y a chez l'ouvrier anglais de l'inquiétude à l'égard du gouvernement, qu'il craint de voir faillir à sa promesse, de la défiance à l'égard du patron, qu'il traite d'exploiteur et de « profiteur », il y a du mécontentement dû à ce que la hausse des salaires est restée notablement inférieure à celle des prix des denrées, du coût de la vie. Sans doute il n'est pas fermé aux enseignements du temps de guerre, et à juger des progrès accom-

plis durant la guerre par l'industrie britannique, il préjuge de ceux qu'elle pourra réaliser après la paix. Mais comprendra-t-il que pour pouvoir lui payer ce jour-là, malgré la concurrence développée, la hausse des impôts et celle du taux de l'intérêt, les hauts salaires qu'il entend non seulement conserver mais augmenter, il faudra que l'industrie accroisse sa production dans une proportion énorme, et que cet accroissement de production ne pourra être obtenu qu'au prix des efforts personnels de l'ouvrier lui-même, de l'énergie de tous les travailleurs dont les intérêts sont liés à ceux de leur industrie¹ ?

1. Le gouvernement britannique s'attache d'ores et déjà à parer dans la mesure du possible aux dangers qui résulteraient après la guerre d'une explosion d'hostilités entre ouvriers et patrons dans l'industrie. Le problème est l'un des principaux dont M. Lloyd George a confié l'étude à la vaste Commission d'enquête chargée d'examiner l'ensemble de la question de la « Reconstruction » après la guerre. Elle a abouti à un projet destiné à organiser une coopération permanente entre ouvriers et patrons, par la création de conseils industriels mixtes, depuis l'usine isolée jusqu'aux grands conseils régionaux, auxquels serait confiée la solution de toutes les questions intéressant ouvriers et patrons, en particulier celle du rétablissement des restrictions des *Trade Unions* après la guerre.

L'ensemble des problèmes intéressant la « reconstruction » après la guerre vient d'être confié à un ministre de la Reconstruction, le D^r Addison, ex-ministre des munitions.

Toutes ces difficultés de l'avenir, l'Angleterre les prévoit, elle les voit clairement et sans illusion, elle s'y prépare dans la mesure du possible. Elle sait de quel poids pèsera sur ses épaules — et aussi de quels troubles économiques et sociaux pourra un jour être cause — l'énorme charge d'une dette dont le capital, à la fin du présent exercice, atteindra près du double, sinon plus du double, du revenu national du Royaume-Uni, c'est-à-dire à peu près la proportion à laquelle s'élevait la dette britannique en 1815, après les guerres napoléoniennes, par rapport à ce qui était alors le revenu annuel de la nation¹. Mais la nation a foi en elle-même, elle est sûre que le fardeau ne dépassera pas ses forces : ce n'est pas en vain qu'elle a su, par l'industrie de ses fils, accumuler les colossales ressources que lui ont values soixante-dix ans de libre-échange, sans parler de l'inépuisable réserve qu'elle s'est ménagée dans son magnifique empire colonial.

1. Le revenu national annuel du Royaume-Uni en 1815 a été évalué à 430 millions sterling; la dette s'élevait en capital à 840 millions.

Et cela ne l'empêchera pas, tant que durera la guerre, de jeter dans la balance toutes ses forces économiques et financières, sans réserve ni arrière-pensée, non plus que d'en faire largement bénéficier ses Alliés. Rendons pleine justice au généreux concours qu'elle a donné à l'Entente non seulement en faisant, comme nous l'avons dit, de grosses avances à plusieurs États amis, en ouvrant le marché de Londres à leurs besoins, mais encore en leur prêtant son aide pour faciliter leurs règlements extérieurs. L'alliance financière n'a pas été plus que l'alliance militaire un vain mot. Grâce à elle, l'Entente a pris dès le début, dans la bataille des milliards, une supériorité certaine. Bien avant l'entrée en lice du dollar, le mark était vaincu par la livre et le franc.

Nos voisins sont portés parfois à faire sonner un peu haut le service rendu, tandis que chez nous on n'apprécie pas toujours à leur valeur les sacrifices faits par l'Angleterre, les bienfaits du concours qu'elle nous donne. Et cela est regrettable. Sans doute, si la guerre est pour une part une question d'argent, elle n'est pas

seulement une question d'argent. Ce n'est pas l'argent qui vaincra définitivement, mais le soldat ; ce n'est pas la valeur financière, mais la valeur militaire. L'Empire romain, dans toute sa richesse, a été vaincu et dépecé par les barbares. Inversement, une nation qui joue sa vie ne se rendra pas au seul épuisement financier ; l'argent, dit-on, se trouve toujours, et c'est encore un des points sur lesquels les prophètes d'avant-guerre ont vu faillir leurs pronostics, faute d'avoir évalué à son niveau, financièrement parlant, le facteur patriotique. Néanmoins il serait très téméraire de mésestimer le poids de la puissance financière dans la guerre actuelle : aux pays qui ont pour eux le droit, et la liberté des mers, elle ouvre, avec les ressources illimitées du monde, tous les éléments matériels de la victoire. Soyons donc en toute équité reconnaissants à l'Angleterre de l'aide qu'elle apporte aux Alliés. Rendons hommage aux sacrifices qu'elle s'est imposés, à l'esprit de loyale solidarité avec lequel elle a engagé dans la lutte la plénitude de ses ressources et de sa puissance, à cette indomptable ténacité qu'elle

apporte dans l'effort commun et qui fait que, sans imiter l'Allemagne où l'on crie *Gott strafe England*, froidement, résolument, comme elle a consacré près d'un milliard de livres aux guerres napoléoniennes, elle est décidée à en sacrifier cinq, ou dix, s'il le faut, pour abattre le militarisme teuton.

Août 1917.

APPENDICES

I

TABLEAU DES « VOTES OF CREDIT »
POUR LA GUERRE

(En millions de livres sterling.)

	EXERCICE 1914-1915	EXERCICE 1915-1916	EXERCICE 1916-1917	EXERCICE 1917-1918
Août 1914	100			
Novembre 1914	225			
Février 1915	37	250		
Juin 1915	»	250		
Juillet 1915	»	150		
Septembre 1915	»	250		
Novembre 1915	»	400		
Février 1916	»	120	300	
Mai 1916	»	»	300	
Juillet 1916	»	»	450	
Octobre 1916	»	»	300	
Novembre 1916	»	»	400	
Février 1917	»	»	200	350
Mars 1917	»	»	60	
Mai 1917	»	»	»	500
Juillet 1917	»	»	»	650
TOTAUX	362	1 420	2 010	1 500

DÉTAIL DES RECETTES BUDGÉTAIRES DU ROYAUME-UNI DEPUIS LE DERNIER
BUDGET D'AVANT LA GUERRE JUSQU'AU BUDGET DE 1917-1918

(En milliers de livres sterling.)

	ESTIMATIONS budget de mai 1914.	RECOUVREMENTS			ESTIMATIONS budget 1917-1918
		Exercice 1914-1915	Exercice 1915-1916	Exercice 1916-1917	
Douanes	35 350	38 662	59 606	70 561	70 750
Droits indirects intérieurs	39 650	42 313	61 210	56 380	34 950
Droits de succession	28 800	28 382	31 035	31 232	29 000
Timbre	9 900	7 577	6 764	7 878	8 000
Land Tax	700	630	660	640	650
House duty	2 000	1 930	1 990	1 940	1 950
Income Tax	56 550	69 399	128 320	205 033	224 000

<i>Excess profits duty</i>	»	140	139 920	200 000
<i>Land value duties</i>	725	412	521	400
TOTAL DES IMPÔTS	173 675	189 305	290 088	514 106
Poste	21 750	20 400	24 100	24 350
Télégraphe	3 100	3 000	3 350	3 350
Téléphone	6 900	6 250	6 450	6 400
<i>Crown lands</i>	530	545	550	650
Actions de Suez, etc.	1 370	1 277	2 432	8 056
Divers	2 130	5 917	9 797	16 517
TOTAL DES RECETTES NON FISCALES	35 780	37 389	46 679	59 322
TOTAL GÉNÉRAL	209 455	226 694	336 767	573 428
				638 600

III

TABLEAU DES DÉPENSES DU ROYAUME-UNI ET DES EMPRUNTS RÉALISÉS
DEPUIS LE DERNIER BUDGET D'AVANT LA GUERRE JUSQU'AU BUDGET DE 1917-1918
(En milliers de livres sterling.)

	ESTIMATIONS budget de mai 1914.	DÉPENSES			ESTIMATIONS budget 1917-1918
		Exercice 1914-1915	Exercice 1915-1916	Exercice 1916-1917	
Dette nationale	23 500	22 669	60 249	127 250	211 500
Autres dépenses du fonds conso- lidé	13 136	12 751	13 239	11 870	11 395
Dépenses budgétaires (<i>Supply services</i>)	172 567	168 054	86 018 ¹	85 328 ¹	92 486 ¹
<i>Votes of Credit</i>	»	357 000	1 399 652	1 973 665	1 975 000
ENSEMBLE	209 203	560 474	1 559 158	2 198 113	2 290 381
Dont avances aux Alliés, colo- nies et <i>dominions</i>	»	52 000	324 000	594 000	400 000
Emprunts réalisés ou à réaliser.	»	407 850	1 325 747	1 627 188	1 652 000

¹ Dépenses militaires et navales transférées aux *Votes of credit*.

IV
 TABLEAU DE L'ÉMISSION DES BILLETS D'ÉTAT OU « CURRENCY NOTES »
 (En milliers de livres sterling.)

	BILLETS en circulation.	AVANCES faites.	OR en réserve.	VALEURS du Gouvernement.	BALANCE à la Banque d'Angleterre.
26 août 1914	21 535	10 112	»	11 423	»
6 janvier 1915	37 971	364	19 500	14 924	3 183
7 juillet 1915	48 059	139	28 500	9 586	10 137
5 janvier 1916	103 040	193	28 500	64 620	10 467
28 juin 1916	122 099	140	28 500	88 157	7 005
28 décembre 1916	150 144	104	28 500	118 102	6 863
27 juin 1917	161 673	1 574	28 500	132 484	5 564

TABLEAU DE LA SITUATION DE LA BANQUE D'ANGLETERRE
DEPUIS LE DÉBUT DE LA GUERRE

	29 JUILLET 1914	30 DÉCEMBRE 1914	29 DÉCEMBRE 1915	27 DÉCEMBRE 1916	27 JUIN 1917
	L. st.	L. st.	L. st.	L. st.	L. st.
<i>Département des opérations d'émission.</i>					
Billets en circulation	55 121 405	87 482 135	69 788 430	71 290 165	73 443 285
Dette de l'Etat	11 015 100	11 015 100	11 015 100	11 015 100	11 015 100
Rentes immobilisées	7 434 900	7 434 900	7 434 900	7 434 900	7 434 900
Or monnayé et lingots	36 671 405	69 032 135	51 338 430	52 840 165	54 993 285
TOTAL DU PASSIF	55 121 405	87 482 135	69 788 430	71 290 165	73 443 285

<i>Département des opérations de Banque.</i>					
Capital social	14 553 000	14 553 000	14 553 000	14 553 000	14 553 000
Réserves et profits et pertes	3 491 756	3 283 353	3 312 122	3 310 501	3 211 061
Dépôts des administrations pu- bliques	12 713 217	26 932 515	49 677 317	52 116 381	39 163 167
Autres dépôts	54 418 908	128 055 376	111 972 557	126 726 657	125 126 993
Billets à 7 jours et autres	10 969	23 844	17 882	21 952	27 156
TOTAL DU PASSIF	85 187 850	172 848 088	179 532 878	196 728 491	182 081 377
Valeurs du Gouvernement	11 005 126	14 807 551	32 840 016	57 187 707	45 270 106
Autres valeurs	47 307 530	106 236 107	112 075 710	106 461 404	100 225 942
Billets (en réserve)	25 415 055	51 342 955	34 479 175	31 614 630	34 043 740
Or et argent	1 460 139	461 475	137 977	1 464 750	2 541 589
TOTAL DE L'ACTIF	85 187 850	172 848 088	179 532 878	196 728 491	182 081 377

VI

TABLEAU DES IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS DU ROYAUME-UNI
DANS LES DIX DERNIÈRES ANNÉES

(Valeur en milliers de livres sterling.)

ANNÉE	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	RÉEXPORTATIONS	EXCÉDENT D'IMPORTATIONS
1907	645 808	426 035	91 942	127 831
1908	592 953	377 104	79 624	136 225
1909	624 705	378 180	91 345	155 180
1910	678 257	430 385	103 761	144 111
1911	680 158	454 119	102 759	123 280
1912	744 641	487 223	111 738	145 680
1913	768 935	525 245	109 575	133 915
1914	696 635 ¹	430 721	95 474	170 440
1915	851 893 ¹	384 868	99 062	368 053
1916	949 153 ¹	506 546	97 609	344 999

¹ Non compris les importations pour le compte du gouvernement britannique ou des gouvernements alliés.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
AVANT-PROPOS	I

PREMIÈRE PARTIE

L'EFFORT FINANCIER

CHAPITRE I. — A la veille de la guerre	1
Aperçu de la situation économique et financière du Royaume-Uni avant la guerre; la situation financière de la France comme point de comparaison.	
CHAPITRE II. — Les premiers mois de guerre et le budget Lloyd George	20
Les traditions britanniques en matière de finances de guerre. — La temporisation fiscale. — Le <i>business as usual</i> et la prospérité en Angleterre.	
CHAPITRE III. — Le coût de la guerre et la poussée vers l'impôt	31
La hausse rapide du coût journalier de la guerre. — L'Angleterre est celle des nations belligérantes qui dépense le plus. Pourquoi. — Les avances aux Alliés. — L'éveil de l'opinion au printemps de 1915. — La campagne pour l'impôt.	

CHAPITRE IV. — Les budgets Mackenna et Bonar Law	45
Budgets de septembre 1915 et mai 1916. Gros effort fiscal. — Budget de mai 1917, le <i>statu quo</i> en fait d'impôts. — L'ensemble de l'effort fiscal du Royaume-Uni en trois ans de guerre.	
CHAPITRE V. — Les impôts	58
Les traditions fiscales. — Une seule innovation : l' <i>excess profits duty</i> . — Faible accroissement des impôts indirects.	
CHAPITRE VI. — Les impôts (suite) : l' <i>income tax</i>	67
Aperçu de son évolution récente. — Suite de l'évolution pendant la guerre. — Les surcharges. — Enorme rendement de l'impôt. — Rapprochement avec la France. — L'excès de la surimposition directe en Angleterre. — Comment et pourquoi l'Angleterre peut le supporter.	
CHAPITRE VII. — Les emprunts	87
Les emprunts à court terme. — Les emprunts consolidés. — Tableau récapitulatif.	
CHAPITRE VIII. — L'inflation	105
Rôle restreint de la Banque d'Angleterre. Sa circulation. Pas de cours forcé. — Les billets d'Etat ou <i>Currency Notes</i> . — Leur origine dans la crise financière d'août 1914. — Leur accroissement. — L'inflation de circulation, s'il y en a, reste modérée. — Les banques britanniques et l'inflation de crédit. — Effets de l'inflation sur les changes extérieurs et le renchérissement des prix des denrées.	
CHAPITRE IX. — Conclusion	126
Tableau de la situation financière actuelle du Royaume-Uni. — Les critiques faites à la poli-	

tique financière de guerre. — Clarté et loyauté de cette gestion. — Les traditions financières de l'Angleterre.

DEUXIÈME PARTIE

L'EFFORT ÉCONOMIQUE

- CHAPITRE I. — **L'économie privée.** 137
 L'illusion « argent » et le point de vue économique. — L'épargne, nerf de la guerre. — La campagne pour l'épargne. — La thèse de l'épargne nécessaire. — Les résultats.
- CHAPITRE II. — **L'action de l'Etat.** 165
 Les interventions de l'Etat en matière de transports terrestres et maritimes, de ravitaillement. — Le contrôle aux vivres. — Réglementation et restrictions alimentaires. — Développement de la production agricole.
- CHAPITRE III. — **La balance économique et les restrictions d'importation.** 183
 La balance économique avant et depuis la guerre. — La baisse du change. — Les restrictions d'importation.
- CHAPITRE IV. — **La balance économique et les règlements extérieurs.** 201
 L'emprunt anglo-français de septembre 1915 à New-York. — La mobilisation des valeurs étrangères. — Les envois d'or aux Etats-Unis. — Nouveaux emprunts en Amérique. — Les Etats-Unis et l'avenir du marché de Londres.
- CHAPITRE V. — **Libre-échange ou protection** 219

La poussée protectionniste. — La résistance libre-échangiste. — La Conférence de Paris (juin 1916). — La « préférence » coloniale et la « consolidation » impériale. — Objections et difficultés.

CHAPITRE VI. — **Conclusion.** 246

L'Angleterre sortira-t-elle de la guerre appauvrie ?
— Les difficultés de l'après-guerre. — Loyauté et générosité du concours financier apporté par l'Angleterre aux Alliés.

APPENDICES

I. — Tableau des <i>Votes of credit</i> pour la guerre.	259
II. — Détail des recettes budgétaires du Royaume-Uni depuis le dernier budget d'avant la guerre jusqu'au budget de 1917-1918.	260
III. — Tableau des dépenses du Royaume-Uni et des Emprunts réalisés depuis le dernier budget d'avant la guerre jusqu'au budget de 1917-1918	262
IV. — Tableau de l'Emission des billets d'Etat ou <i>Currency Notes</i>	263
V. — Tableau de la situation de la Banque d'Angleterre depuis le début de la guerre.	264
VI. — Tableau des Importations et Exportations du Royaume-Uni dans les dix dernières années	266

ÉVREUX

IMPRIMERIE CH. HÉRISSEY

4, RUE DE LA BANQUE



LIBRAIRIE ACADÉMIQUE PERRIN ET C^e

- ADHÉMAR** (Comtesse d'). — **Aux Veuves de la Guerre.** Les premières heures, 2^e édition. 1 vol. in-16. 1 50
- ALIX** (ANDRÉE d'). — **La Croix-Rouge française.** Le rôle patriotique des femmes. Préface de Georges Goyau. — *Couronné par l'Académie Française.* 1 vol. in-16. 3 50
- ANTONA** (PIERRE). — **L'Heure du Consolateur.** Essai de mystique pour le temps présent. 1 vol. in-16. 3 50
- ARGYL** (FRANÇOIS d'). — **Marie Champfoin.** Récits de la vie contemporaine. 1 vol. in-16. 3 50
- BAREILLES** (BERTRAND). — **Les Turos.** Ce que fut leur empire. — Leurs comédies politiques. — Préface de J. de Morgan. 1 vol. in-16. 3 50
- BAUMANN** (EMILE). — **L'Abbé Chevolloau.** Caporal au 90^e d'infanterie, 2^e édition. 1 vol. in-16. 2 »
- **La Paix du Septième Jour.** 1 vol. in-16. 3 50
- BAULU** (MARGUERITE). — **La Bataille de l'Yser,** précédée de la Retraite d'Anvers. 1 vol. in-16 avec cartes. 3 50
- BOISNARD** (MAGALI). — **Le Chant des femmes.** Poèmes de guerre et d'amour. — *Couronné par l'Académie Française.* 1 vol. in-16. 3 50
- BOUCHERON** (Sous-lieut^e GEORGES). — **L'Assaut.** L'Argonne et Vauquois avec la 10^e Division. Préface d'Henri Robert, bâtonnier de l'Ordre des Avocats près la Cour d'Appel de Paris. 1 vol. in-16. 3 50
- BOURCERET** (J.-M.). — **Sur les Routes du front de Meuse.** Souvenirs d'un infirmier-major. In-16 3 50
- CARRÈRE** (JEAN). — **Pages d'avant-guerre.** L'Impérialisme britannique et le rapprochement franco-anglais 1900-1903. Préface de J. Jacquin. 1 vol. in-16. 3 50
- CHEVALET** (LITON). — **Lettres de guerre (1914-1915).** Elle et Lui. Poème. Préface de Miguel Zamacois. 1 vol. in-16. 3 50
- **Amour.. Amour... Amour...** Mairaines et filleul. Roman. 2^e édition. 1 vol. in-16. 3 50
- COUTRAS** (PIERRE). — **Propriétaire pendant la guerre.** 1 vol. in-16. 3 50
- DARDE** (F.). — **lieut^e de vaisseau.** — **Vingt mois de guerre à bord du croiseur « Jeanne-d'Arc ».** 1 vol. in-16. 3 50
- DAYE** (PIERRE). — **Avec les vainqueurs de Tabora.** Souvenirs d'une conquête belge en Afrique orientale allemande. 1 vol. in-16. 3 50
- DELORME** (J.)-JULES SIMON. — **Ames de guerre, Ames d'amour (1914-15), roman,** 4^e éd. *Ouvrage couronné par l'Académie Française.* In-16. 3 50
- DUBOSQ** (ANDRÉ). — **L'Orient Méditerranéen.** Impressions et essais sur quelques éléments du problème actuel. 1 vol. in-16. 2 50
- DUKRAINE** (HALHA). — **La Femme polonaise.** Esquisse historique. Préface de Henry Bidou. 1 vol. in-16. 3 50
- DUGARD** (HENRY). — **La Conquête du Maroc.** La Colonne du Sous (juin-juin 1917). 1 vol. in-16. 3 50
- EYMEU** (ANTONIN). — **La Providence et la guerre,** 4^e édition. 1 volume in-16. 3 50
- FABRI** (GEORGES). **L'Art et la manière d'accommoder et de raccommoder Civ'lots et Poilus.** Préface de Léon Frapié. Dessin d'Adolphe Willette. 1 vol. in-16. 3 50
- FAGE** (ANDRÉ). — **Lille sous la griffe allemande.** Tous les arrêtés municipaux, toutes les proclamations et affiches de l'autorité allemande du 24 août 1914 au 1^{er} décembre 1915. 1 vol. in-16 orné de 8 gravures. 3 50
- FÉRAUD** (MARGUERITE-AGUSTINE). — **Un problème féminin.** Apprendre à vouloir, 2^e édition. 1 vol. in-16. 3 50
- FERRI-PISANI** (Correspondant de guerre). — **L'Intérêt et l'Idéal des Etats-Unis dans la guerre mondiale.** 1 vol. in-16. 3 50
- GOYAU** (GEORGES). — **Le Cardinal Mercier.** Ouvrage orné de deux portraits. 1 vol. in-16. 2 »
- GUIHENEUC** (OLIVIER). — **La Bataille navale du Jutland,** 31 mai 1916, 2^e édition. 1 vol. in-16. 3 50
- HAVARD DE LA MONTAGNE** (MADRELEINE). — **La Vie agonisante des pays occupés.** Lille et la Belgique. Notes d'un témoin (octobre 1914-juillet 1916). Préface de Maurice Barrès de l'Académie française. 1 volume in-16. 3 50
- HELYS** (MARC). — **Cantinière de la Croix-Rouge,** 2^e édition. 1 volume in-16. 3 50
- IMBART DE LA TOUR.** — **Le Pan-germanisme et la philosophie de l'Histoire.** Une brochure in-16. » 75
- JOUBAIRE** (ALFRED), mort au champ d'honneur. — **Pour la France.** Garnet de route d'un fantassin. Préface de Fortunat Strowski, professeur à la Sorbonne. Notice de E. Sinoir. 1 vol. in-16 orné d'un portrait. 1 vol. in-16. 3 50
- JULIA** (EMILE-FRANÇOIS). — **La Fatalité de la Guerre.** Scènes et propos du front. 1 vol. in-16. 3 50
- LADOUÉ** (PIERRE), sergent au 5^e d'infanterie. — **Ceux de « Là-Haut ».** Hier et aujourd'hui. Demain. Récits et impressions d'un combattant. 2^e édition. 1 vol. in-16. 2 50