

teaub.) Le budget, c'est, la plupart du temps, la nuée qui rend en grêle à la terre l'eau qu'elle lui a prise. (Claude Tillier.) Le budget de l'instruction primaire est le seul que l'on puisse voir grossir avec une satisfaction sans mélange. (J. Simon.)

Le budget annuel, aspirante sangsue.
A sucé des longtemps ce que le peuple sue.

BARTHELEMY.

Le budget, monstre énorme, admirable poisson.
A qui, de toutes parts, on jette l'hameçon.

V. HUGO.

— Par anal. Dépenses et recettes annuelles d'un ménage ou d'un particulier : *Le centre de Paris n'aura bientôt plus de logements pour les budgets trop modestes de la majeure partie de la population.* (J.-M. Cayla.) *Il s'entend d'une petite somme, bien grosse pour le budget d'un pauvre peintre de bâtiments.* (G. Sanft.) *Le budget de l'étudiant est assez minime ; il varie de 1,200 à 1,500 francs par an.* (Th. Gaut.)

Moi-même ainsi partageant ma dépouille,
Sur mon budget portons les affamés.

V. HUGO.

— Encycl. Le mot *budget*, emprunté comme tant d'autres à la langue financière et politique d'Angleterre, est aussi, comme tant d'autres mots de la même langue, d'origine française. Il vient des vieux mots *bouge*, *bouget*, *bougette*, employés au moyen âge pour désigner un petit sac. Les Anglais, après avoir commencé par donner ce nom au sac contenant les papiers et documents que le chancelier de l'Echiquier était dans l'usage de déposer sur le bureau de la chambre des Communes, à la suite de son exposé financier, ont fini par prendre l'habitude de donner le même nom à cet exposé lui-même. En leur empruntant le mécanisme parlementaire et constitutionnel, les Français leur en ont en même temps pris les expressions. Quant à la définition administrative et politique de la chose, l'article 2 de l'ordonnance du 31 mai 1838 la donne en ces termes : « Les recettes et dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice sont autorisées par la loi annuelle des finances et s'appellent *budget*. »

En France, comme dans tous les pays civilisés, le *budget*, c'est-à-dire la tenue de comptes établissant le tableau des recettes et des dépenses, remonte à des temps fort anciens. Dès le règne de Philippe-Auguste, l'ordre et la méthode tendent à s'introduire dans la gestion des finances. En 1314, en plein moyen âge, sous Philippe le Bel, survient une ordonnance qui divise en deux parties les recettes et dépenses et y établit une classification ressemblant à ce qui, de nos jours, s'appelle le *budget ordinaire* et le *budget extraordinaire*. Les services de la maison du roi, des pensions, et des émoluments des grands corps de l'Etat composent, d'après cette ordonnance, les dépenses ordinaires ; il y était pourvu à l'aide des revenus qu'on avait tout lieu de croire assurés d'une manière permanente. Quant aux dépenses d'un caractère moins urgent et moins indispensables, on y pourvoyait avec les produits des amendes et les recettes de certaines provinces telles que la Flandre, dont la possession était alors très-précaire.

La manière d'établir ces *budgets* ressemblait assez à la pratique suivie dans les temps modernes. On se préoccupait d'abord des dépenses. Les recettes destinées à y pourvoir ne venaient qu'en second lieu. Voici comment s'exprime à cet égard le mémoire des ambassadeurs vénitiens envoyés en France sous Charles VII. « Chaque année, dit ce mémoire, se réunissent les administrateurs généraux des finances, qui tous ont un receveur général et trois contrôleurs par province. Trésoriers de Sa Majesté, ils font un calcul des revenus et dépenses pour les besoins de l'année suivante. Considérant d'abord la dépense, ils appliquent pour le déficit un impôt général à toutes les provinces du royaume, duquel impôt ni prélats ni gentilshommes ne payent chose aucune, mais seulement le peuple ; si bien que, par les revenus ordinaires de la taille, ils viennent à faire face aux dépenses pour l'année suivante. Puis si, durant cette année, survient quelque guerre ou toute autre occasion inattendue de faire dépense, on fait surgir quelque autre impôt ou bien on diminue les pensions ; de manière que, par ce moyen, on se prévaut de la somme nécessaire en toute occasion. » Ainsi qu'on le voit, les procédés des financiers du moyen âge étaient, à très-peu de chose près, de la même famille que ceux qui ont été employés par leurs successeurs. On combait les déficits avec de nouvelles taxes, et on compensait un surcroît de dépenses par une réduction des intérêts qu'on devait desservir.

Pendant longtemps il y eut dans la gestion des finances autant de comptabilités que de provinces. Le règne de François I^{er} vit la concentration des opérations financières. A cet effet, on constitua un trésor central appelé l'Epargne, lequel était administré par un trésorier général, chargé d'acquiescer les dépenses de l'Etat et de surveiller les recouvrements. C'était ce trésorier qui, au commencement de l'année, présentait au roi l'évaluation présumée des recettes. Le recouvrement du prix des offices, le produit des emprunts, le service de la dette publique étaient confiés à un agent spécial appelé le receveur des parties casuelles.

Sully, à qui Henri IV confia la réorganisa-

tion des finances, rétablit la division, un peu tombée en désuétude, entre les ressources et les dépenses ordinaires et extraordinaires. Les aperçus de recettes et dépenses que le surintendant des finances devait, un an à l'avance, présenter au roi, prirent, à cette époque, le nom d'*Etat du roi*. En principe, ces états ne recevaient pas de publicité.

Ce ne fut qu'à la veille même de sa mort que l'ancien régime comprit la nécessité de la publicité des finances. Une ordonnance du 24 janvier 1789, confirmée par décret de l'Assemblée constituante du 25 novembre 1789, prescrivait la publication annuelle du tableau des recettes et dépenses. Cette prescription fut renouvelée par la constitution de l'an III, en ces termes : « Les contributions devront être délibérées par le Corps législatif, à qui il appartient seul de les établir. » La constitution stipula de plus que les contributions ne pourraient subsister au delà d'un an, à moins d'être renouvelées. Quant aux dépenses, le gouvernement devait en soumettre un aperçu au Corps législatif. La loi du 22 thermidor an V régla les formes que devait avoir cet aperçu, qui, à partir de cette époque, commença à prendre le nom de *budget*.

Pendant les dix premières années de la Révolution française, les assemblées se préoccupèrent beaucoup plus de fixer les recettes et leur mode de perception que d'en surveiller l'emploi. Une très-grande latitude était laissée au gouvernement pour l'emploi des ressources que l'impôt mettait entre ses mains. Les redactions des comptes publics s'en ressentirent. Ainsi, sous le premier empire, le tableau annuel du revenu et des charges ne se publiait que d'une manière inexacte et incomplète. Les frais de régie, d'exploitation et de perception du revenu ne figuraient ni dans les résultats des recettes ni dans ceux des dépenses. On n'y voyait pas figurer davantage les produits des contributions et indemnités de guerre. Il arrivait même parfois que le gouvernement oubliait de faire voter le *budget* par le Corps législatif. Ce vote n'était, il est vrai, qu'une pure formalité. Un simple décret impérial était, en ce temps-là, parfaitement suffisant pour faire acquiescer par les populations n'importe quelle charge publique. Quant à la légitimité des dépenses ordonnées en vertu de la même autorité, on ne s'en préoccupait nullement.

L'établissement du gouvernement constitutionnel, en 1814, devait apporter à cet ordre de choses de grands changements. A partir de cette époque, le *budget* devint le bilan fidèle de l'actif et du passif de l'Etat. En vertu de la loi des finances de cette même année, les comptes à présenter aux chambres durent comprendre tous les revenus, toutes les dépenses, même les fonds spéciaux distraits des prévisions générales. En 1818, les chambres firent rentrer dans leurs attributions la fixation des frais de régie qui jusqu'alors avaient été déterminés par le gouvernement, ou plutôt par les directeurs généraux des grands services financiers, sans aucune intervention des chambres. On renonça en même temps à la séparation établie par le régime précédent entre les opérations financières. Les deux départements ministériels, le ministère des finances, chargé des recettes, et le ministère du Trésor, chargé des dépenses, furent réunis en un seul ministère. La loi des finances de 1817 constitua la spécialité de chaque ministère, et les ministres furent tenus de fournir des comptes particuliers. Peu à peu les *budgets* arrivèrent à être divisés par chapitres et même par articles. En 1820 et 1822, la question de voter le *budget* par chapitres fut soulevée et trouva un habile défenseur dans Royer-Collard. « La raison de l'impôt, disait-il, c'est la dépense ; la raison de la dépense, ce sont les services ; ainsi les services sont la dernière et véritable raison de l'impôt. » Aussi concluait-il à ce qu'ils fussent l'objet d'un vote. Sans combattre le principe des amendements proposés à cette occasion, le gouvernement les fit rejeter, en alléguant que la spécialité, entendue de cette manière, aurait pour effet de rendre la Chambre des députés maîtresse absolue de l'administration publique. Néanmoins, quelques années après, en 1827, le gouvernement était amené à consentir à une certaine division du *budget* et à donner son adhésion à des mesures destinées à régler les dépenses extrabudgétaires, c'est-à-dire les crédits supplémentaires et complémentaires.

Après la révolution de 1830, la Chambre des députés demanda avec plus de vivacité que jamais l'établissement de la spécialité par chapitres. Selon le rapporteur du *budget*, M. Jacques Lefebvre, la spécialité ne pouvait entraver qu'une administration qui aurait à dissimuler l'emploi des deniers publics ; elle allégerait, au contraire, la responsabilité d'une administration loyale. « Le gouvernement adhère à cette décision de la chambre, mais non sans protester quelque peu. » Son commissaire, M. Thiers, disait : « Vous délibérez loin des faits ; il y a des prévoyances de deux ans dans votre *budget*. Comment voulez-vous arriver à un certain degré de précision en votant le *budget* si longtemps d'avance ? Il faut, pour que l'action soit possible en toutes choses, un grand contrôle après, mais un peu de confiance avant. » La chambre n'admit pas cette doctrine, et la loi des finances du 29 janvier 1831 consacra le principe de la spécialité par chapitres.

On tenta ensuite de réaliser la spécialité par articles. Ainsi, chaque fois que l'on voulait concentrer une allocation ou une réduction sur un objet déterminé, on faisait sortir du chapitre l'objet qu'on avait en vue, et on le transformait en chapitre spécial.

Les lois du 21 avril 1832 et du 7 juillet 1833 étendirent encore les attributions des chambres, en ordonnant l'impression et la distribution aux chambres du rapport annuel de la cour des comptes sur le résultat de ses travaux, et en soumettant toute création aux frais de l'Etat, routes, canaux, grands ports, ouvrages, monuments ou édifices publics, à la nécessité d'une loi spéciale ou d'un crédit ouvert à un chapitre spécial du *budget* ; en même temps, le contrôle législatif fut étendu aux comptes de matières.

Pendant toute la Restauration, la justification des crédits complémentaires, c'est-à-dire des excédants de dépenses relatifs à des services ordinaires, avait été renvoyée à la loi des comptes, et la sanction législative n'avait été exigée que pour les crédits extraordinaires devant couvrir des dépenses imprévues. La loi des finances de 1833 soumit les uns et les autres à l'approbation législative. De plus, elle exigea que les ordonnances portant ouverture de crédits extrabudgétaires, rendues en l'absence des chambres, seraient à l'avenir discutées en conseil des ministres et réunies en une seule proposition législative par les soins du ministre des finances. Toutefois, ces mesures ne remplirent pas le but qu'on en attendait, celui d'empêcher les crédits supplémentaires et extraordinaires.

La loi du 17 mai 1837 créa, en dehors du *budget* de l'Etat, un *budget* extraordinaire pour l'exécution de certains grands travaux publics. Les ressources de ce *budget* se composaient d'une partie du produit des rentes sans emploi de l'amortissement, et des excédants de recettes sur les services expirés ; les dépenses auxquelles il devait pouvoir être affectées par des lois spéciales. A peine constitué, ce *budget* fut en butte aux plus vives critiques. On lui reprochait de déranger l'ordre et la clarté du système général de finances et de favoriser des dépenses illimitées. Au bout de trois ans, la cour des comptes et les commissions parlementaires en demandaient la réunion au *budget* ordinaire. Les ressources de ce *budget* formèrent la dotation d'une nouvelle section du *budget* du ministère des travaux publics.

La révolution de Février eut pour résultat de rendre encore plus strictes les règles de la spécialité budgétaire. La loi du 15 mai 1850 interdisait l'ordonnement et la liquidation des dépenses pour lesquelles la loi n'aurait point ouvert de crédit. La même loi tenta d'arrêter par des prescriptions minutieuses les ouvertures de crédits supplémentaires et extraordinaires.

Le régime constitutionnel inauguré en 1852 ne pouvait s'accommoder de ces entraves. La loi des finances du 18 juillet 1852 abrogea les lois de 1850 et 1851 sur les crédits supplémentaires. Enfin, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 abolit la spécialité et décida que le *budget* ne serait plus voté que par ministère. « On comprend, disait M. Troplong, les votes controversés sur certains grands chapitres de dépense qui se lient à un système de gouvernement et à toute une situation politique ; mais on n'en aperçoit pas l'utilité quand on descend à des détails d'un ordre inférieur, dans le but unique de gêner l'administration. » Tout en étant voté par ministère, le *budget* continua à être présenté avec ses subdivisions administratives par chapitres et par articles. En vertu de ce sénatus-consulte, un décret impérial, rendu en conseil d'Etat, réglait la répartition par chapitres du crédit accordé en bloc à chaque ministère. La répartition opérée sert de base aux déclarations de la cour des comptes et de la loi de règlement de l'exercice ; elle est obligatoire pour les ministres, qui ne peuvent y déroger qu'au moyen de virements autorisés par décrets rendus en conseil d'Etat.

On s'attendait à ce que la faculté des virements arrêterait les crédits extraordinaires et supplémentaires et permettrait de réaliser des économies. Les faits n'ont en rien justifié ces espérances. En 1861, on a essayé de mettre un frein aux crédits extraordinaires et supplémentaires en dessaisissant le pouvoir exécutif de la faculté de les ouvrir tout seul, et en l'obligeant à réclamer le concours du Corps législatif. Ces attentes de réduction des charges publiques ne se sont pas plus réalisées par le régime actuel que par les régimes précédents. Les crédits supplémentaires et complémentaires ont toujours été en grossissant. Il n'y a eu de change dans ces dépenses extrabudgétaires que la manière de les faire.

L'auteur de cette réforme dans le mode d'allocation des crédits, M. Fould, a cru également qu'il serait possible d'arriver à la longue à une administration des finances moins lourde pour les contribuables, en introduisant de nouvelles classifications dans les *budgets*. Conformément à ces vues, les dépenses publiques ont été, à partir de la loi des finances de 1862, divisées en trois catégories. Il y a d'abord le *budget* ordinaire, où sont comprises les dépenses ayant pour but de pourvoir aux grands services obligatoires et permanents, tels que l'exécution des lois, l'administration de la justice, la perception de l'impôt, la dé-

fense du territoire. Viennent ensuite les dépenses soldées au moyen d'impositions votées par les localités, qui forment le *budget* départemental, et enfin les dépenses extraordinaires, qui, sans être rigoureusement obligatoires, ont encore un caractère d'utilité publique. Pour celles-là, l'auteur de la nouvelle division du *budget* pense que l'Etat demeure libre de mesurer ses efforts à ses ressources. Un sénatus-consulte, rendu selon ces idées, a encore établi un *budget* rectificatif, qui vient, en cours d'exercice, modifier, suivant les faits survenus, les prévisions du *budget* primitif. Jusqu'à présent ces réformes n'ont guère abouti qu'à des modifications de la comptabilité. L'ensemble des charges imposées au peuple français, qui, lors de l'établissement de ce nouveau système de classification, s'élevait à 1,900 millions, chiffre qu'on se flattait de ne pas dépasser, a continué de s'accroître. Des 1864, ce chiffre s'élevait à environ 2,300 millions. Les années suivantes n'ont amené aucune amélioration à ce sujet. Le *budget* de 1867, tel qu'il résultera des modifications du *budget* rectificatif, s'élèvera à 2,236,000,000 fr., savoir : *budget* ordinaire, 1,664 millions ; *budget* extraordinaire, 143 millions ; services rattachés au *budget*, 108 millions ; *budget* sur ressources spéciales, 246 millions ; *budget* de l'amortissement, 75 millions. Le règlement d'exercice ajoutera, comme toujours, un certain nombre de millions à ce chiffre.

La loi du 11 juillet 1866 a encore apporté un nouveau changement dans les divisions du *budget*, en créant le *budget* de l'amortissement. La dotation de l'amortissement a été reconstruite à nouveau par cette loi, qui a la nue-propriété des forêts, reconnue par la loi du 25 mars 1817, a ajouté la nue-propriété des chemins de fer dont la jouissance a été concédée et doit faire retour à l'Etat. En conséquence, cette dotation se compose : 1° du produit net des coupes ordinaires et des produits accessoires des forêts ; 2° du produit de l'impôt du dixième sur le prix des places et sur le transport des marchandises dans les chemins de fer ; 3° des sommes à provenir du partage des bénéfices entre l'Etat et les compagnies de chemins de fer, stipulé par les conventions passées avec les compagnies ; 4° des bénéfices réalisés chaque année par la caisse des dépôts et consignations ; 5° des arrérages de rentes qui seront rachetées par la caisse d'amortissement et immatriculées en son nom ; 6° des excédants de recettes du *budget* de l'Etat ; 7° des sommes versées à la caisse des retraites pour la vieillesse. Sur ces sept chapitres, il en est deux qui sont encore complètement négatifs, ceux du partage des bénéfices entre l'Etat et les compagnies, et des excédants de recettes du *budget* de l'Etat, et le septième est un simple compte d'ordre, les recettes de la caisse de la vieillesse étant également portées en dépense. Les achats de rentes pour le compte de la caisse des retraites pour la vieillesse se faisaient auparavant par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations, avec les versements des déposants auxquels on constituait en échange une rente viagère que l'on inscrivait au Trésor public au moment de l'entrée en jouissance de cette rente. Les rentes rachetées étaient alors annulées ; c'était là un véritable amortissement, qu'il était naturel de faire entrer dans le service de l'amortissement. Les sommes versées annuellement à la caisse des retraites de la vieillesse s'élèvent à 10 millions. Les opérations de cette caisse ont déjà procuré l'annulation de près de 2 millions de rente. Tout cet ensemble de ressources dans le *budget* de 1866 constituait un chiffre de 75,046,000 fr. De même que l'Etat, l'amortissement, en dehors de son *budget* ordinaire, composé ainsi que nous venons de l'expliquer, peut avoir aussi un *budget* extraordinaire, lequel ne peut comprendre que les produits nets des coupes extraordinaires et aliénations de forêts, qui ne seront pas affectés à des améliorations forestières. En retour, le *budget* de l'amortissement doit faire face aux dépenses suivantes : 1° payer les intérêts, primes et amortissement des emprunts spéciaux pour canaux, opération qui doit s'étendre jusqu'en 1875 ; 2° payer les sommes dues annuellement par l'Etat jusqu'en 1882, pour rachat des actions de jouissance des canaux soumissionnés ; 3° payer également les sommes dues par l'Etat pour le rachat des concessions de ponts et de canaux ; 4° payer annuellement les intérêts et l'amortissement des obligations trentenaires du Trésor ; 5° faire l'avance des sommes que l'Etat s'est engagé à payer aux compagnies de chemins de fer à titre de garanties d'intérêt ; 6° employer le surplus de ses recettes en achats de rentes 3 pour 100, qui sont immatriculées au nom de la caisse d'amortissement. Ces achats doivent s'élever au minimum à 20 millions de francs par an, et, en cas d'insuffisance des excédants, il y est pourvu par un prélèvement sur le *budget* de l'Etat. En 1866, le nouveau *budget* a consacré 21 millions à cet emploi. Les ressources et les charges de ce *budget* spécial doivent être soumises chaque année au Corps législatif. « La spécialité de ce *budget*, a dit la commission chargée d'examiner cette nouvelle création financière, sera une garantie de son efficacité et de sa durée. Placé en dehors du *budget* général, il ne sera soumis à aucun des événements qui agissent quelquefois sur l'état de nos finances. Cette spécialité n'est pas du reste un principe nouveau, elle existe déjà depuis un grand