

**Taxes locales.** — Les dépenses de l'État ne forment pas la totalité des dépenses publiques. En France, elles représentent un peu plus de 3 milliards sur un ensemble d'au moins 4 milliards et demi. La différence, soit près de 1,500 millions, est à la charge des départements et des communes, ces dernières dépensant à elles seules environ 1,100 millions.

Les départements et les communes trouvent d'abord des ressources dans les produits annuels de leurs domaines. Mais la plus grande partie de leurs recettes est fournie par des taxes. Les principales de ces taxes sont les suivantes :

1° *Les centimes additionnels* qui s'ajoutent au principal des impôts directs perçus par l'État. Sur les 357 millions produits par l'impôt foncier, par exemple, 175 seulement reviennent à l'État, 182 étant distribués entre les départements et les communes. Et pour l'ensemble des contributions directes, le principal, revenant à l'État, est de 375 millions, et les centimes additionnels de 324 millions.

2° *Les prestations pour les chemins vicinaux.* — Perçue au profit des communes, cette contribution présente une certaine analogie avec la contribution personnelle due à l'État, car elle est aussi fixée à trois journées de travail. Mais il est au choix du contribuable de l'acquitter en nature ou en argent. Au total, elle représente une valeur de 110 à 120 millions.

3° Enfin *les octrois*, établis à l'entrée des principales communes, fournissent un produit net qui dépasse 260 millions. Perçus sur des objets de consommation locale de toute sorte : viandes, vins, fruits, beurre, combustible, matériaux, etc., les octrois sont très gênants et frappent lourdement la classe ouvrière. Depuis longtemps, on demande qu'ils soient supprimés et remplacés par de nouveaux centimes additionnels ajoutés à l'impôt foncier et à l'impôt mobilier. Cette réforme ne paraît guère réalisable actuellement, car on ne pourrait l'opérer qu'en élevant l'impôt foncier et l'impôt mobilier à des taux excessifs. A Paris, par exemple, où il faudrait les tripler, le premier atteindrait près de 20 pour 100 du revenu net et le second environ 30 pour 100 des valeurs locatives ! Mais dans l'avenir, si les dépenses locales n'augmentent pas démesurément, on peut espérer qu'elle deviendra possible, grâce au développement graduel de la richesse et à l'accroissement de la valeur des propriétés bâties.

Lire dans les *Extraits* :

De Laveleye : Influence du régime politique sur la productivité du travail (p. 459).

Léon Say : La démocratie et l'impôt (p. 469).



## VINGT-HUITIÈME LEÇON

### CHAPITRE II

#### Le Budget.

Programme officiel : 2. Le Budget. — Comment un Budget s'établit.  
Vote du Budget. — Annualité et spécialité du Budget.

**Le Budget.** — Un particulier ne manque guère de dresser périodiquement, pour chaque année par exemple, un état de prévision de ses recettes et de ses dépenses. Le gouvernement, maniant des sommes énormes, et chargé de fonctions nombreuses et variées, doit agir de même, c'est-à-dire dresser le *budget de l'État*. Plus encore qu'un particulier, il doit apporter dans cette opération une exactitude et une précision méticuleuses. Grâce à cette précaution, il se rendra aisément compte des dépenses qu'il peut faire sans détruire l'équilibre de son actif et de son passif, et il se mettra en mesure d'exercer un contrôle sérieux sur ses innombrables agents. S'il négligeait ce soin, se contentant de dépenser au jour le jour à mesure que la nécessité s'en ferait sentir, il perdrait vite la notion du rapport qui doit exister entre ses dépenses et ses recettes, manquerait souvent d'argent pour faire face à ses engagements, céderait au contraire à toutes les sollicitations dès qu'il aurait des fonds disponibles, enfin ne pourrait vérifier en connaissance de cause les comptes de ses ordonnateurs et de ses comptables. Ce serait le désordre, la dilapidation, le gaspillage et bientôt la banqueroute.

**L'évolution politique et le budget.** — Le budget est donc indispensable ; mais il reste à savoir selon quelles règles on doit l'établir et le mettre à exécution. — Il semble, à première vue, que ces questions soient des plus simples. De quoi s'agit-il, en somme ?

D'abord de dresser avec exactitude et précision un état de recettes et de dépenses, puis d'assurer le respect des décisions prises, en enrayant les velléités de dépenses du pouvoir exécutif exposé aux tentations de la puissance et en butte à mille sollicitations. De bonnes règles de comptabilité et quelques précautions sages doivent y suffire. — Malheureusement, pendant longtemps, le problème ne s'est pas posé dans ces termes, et l'histoire montre combien d'obstacles peuvent s'opposer à l'élaboration d'une bonne législation budgétaire au cours de l'évolution politique des peuples.

A certaines époques et dans certains pays, le gouvernement étant despotique, le budget était l'œuvre du monarque et de ses ministres. Établi sans contrôle, il était respecté ou modifié au gré de la volonté royale. Si le roi était à la hauteur de sa fonction, la gestion des finances publiques était bonne; au cas contraire, elle était désastreuse, rien n'arrêtant les gaspillages.

Mais plus souvent l'histoire nous fait assister à une lutte entre la royauté jalouse de son autorité et la nation qui prétend voter les impôts et contrôler l'emploi des fonds par l'intermédiaire de ses représentants. Contraint de céder, le roi s'efforce de restreindre ses concessions au minimum. D'abord il ne consulte les représentants du pays qu'à intervalles très éloignés, lorsqu'il est nécessaire de créer de nouveaux impôts, et reste ainsi, en temps ordinaire, maître absolu du budget. Plus tard, obligé de subir leur intervention permanente, il les admet à voter le budget chaque année, mais seulement en bloc ou par grandes divisions. Il rend ainsi impossible un contrôle sérieux et conserve une grande liberté d'action. Presque toujours, du reste, il se réserve le droit de modifier le budget en cours d'exercice, sauf à demander plus tard une ratification qu'on ne pourra guère lui refuser.

Il faut qu'enfin la nation soit mise en pleine possession de ses droits normaux, et qu'un juste départ des fonctions gouvernementales soit fait entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, pour que ces entraves disparaissent. Alors, seulement, il devient possible d'instituer une législation budgétaire rationnelle. On peut et l'on doit s'efforcer, d'une part, de réserver au pouvoir exécutif l'initiative et le droit d'appréciation dans la mesure où ils lui appartiennent naturellement, et, d'autre part, de mettre le pouvoir législatif en mesure de se rendre clairement compte de la situation financière, de dresser un budget exact et précis en toute connaissance de cause, enfin de contrôler sérieusement l'exécution de ce budget. Sans doute, les mesures prises, si parfaitement combinées qu'on les suppose, ne suffiront pas à assurer une bonne gestion des finances publiques. Les meilleures lois sont parfois violées, et, d'autre part, il ne servirait guère de se mettre en garde contre certains entraînements du pouvoir exécutif, si les représentants du pays s'y laissaient

aller à leur tour. Au moins de bonnes lois ont-elles cet avantage de rendre possible une bonne gestion, tandis que de mauvaises stérilisent les meilleures volontés en engendrant l'obscurité et la confusion.

Parmi les nations modernes, l'Angleterre est arrivée la première à un régime politique permettant une bonne législation budgétaire. Depuis plusieurs siècles déjà, la Chambre des communes est investie, dans des conditions très larges, du double droit de voter le budget et de contrôler l'emploi des fonds. Aussi l'Angleterre jouit-elle aujourd'hui des avantages d'une organisation financière très perfectionnée. En France, au contraire, c'est seulement depuis 1789 que les assemblées sont devenues permanentes : encore leurs pouvoirs ont-ils été, à plusieurs reprises, singulièrement restreints par nos constitutions. Pendant le premier empire, si les budgets étaient soumis au Corps législatif, c'était dans des conditions telles qu'aucun contrôle n'était possible. Ces budgets, comme l'a dit M. Thiers, « n'offraient, pour les revenus comme pour les charges, qu'une expression incomplète et trompeuse qui ne révélait ni les moyens du Trésor ni les dépenses du gouvernement, et qui n'opposait qu'une limite illusoire aux dispositions des ordonnateurs (de dépenses) ». En réalité, le Corps législatif n'était consulté que pour la forme; l'empereur restait presque absolument maître de la gestion financière. Sous le règne de Napoléon III, les pouvoirs du Corps législatif étaient réels, mais bien insuffisants. Le budget n'était voté que par grandes divisions (par ministères) au lieu de l'être en détail; les ministres n'étaient pas responsables devant le Corps législatif; enfin le pouvoir exécutif avait le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires, sauf à demander une ratification ultérieure.

Ainsi, en réalité, la France n'a joui qu'à trois époques de régimes politiques permettant l'établissement d'une bonne législation financière : de 1789 à 1801, de 1815 à 1852 et de 1871 jusqu'à nos jours. C'est surtout pendant ces périodes qu'a été constitué l'ensemble des règles appliquées aujourd'hui. Il n'est pas étonnant qu'en si peu de temps on n'ait pas atteint la perfection, et que, malgré les progrès réalisés, quelques lacunes ou quelques mesures contestables puissent être signalées.

**Comment un budget s'établit. — Préparation et vote du budget.** — Le budget est l'œuvre, à la fois, du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Aux ministres revient le soin de le préparer, aux Chambres celui de l'examiner, de l'amender au besoin, et de le voter. Cette division des fonctions est naturelle et nécessaire. L'initiative première, en effet, ne peut appartenir qu'aux ministres. Chefs des services publics, ils demandent les crédits

dont ils croient avoir besoin et indiquent les voies et moyens pour faire face aux dépenses. Les Chambres ne pourraient, du reste, aborder utilement une étude aussi complexe que celle du budget si un projet, coordonnant les éléments multiples des recettes et des dépenses, n'avait été préalablement dressé : ce projet, les ministres sont tout désignés pour l'établir, parce qu'ils ont à leur disposition tous les moyens d'information désirables.

PRÉPARATION DU BUDGET. — Le projet de budget comprend essentiellement un tableau détaillé des dépenses à prévoir et un tableau détaillé des recettes à espérer. Le premier de ces tableaux est dressé de la façon suivante : chaque ministre établit la liste des sommes nécessaires à son administration, en prenant pour base le budget précédent auquel il ajoute ou retranche selon le cas ; puis ces projets partiels sont remis au ministre des finances, chargé d'arrêter le projet d'ensemble. Quant au tableau des recettes, il est établi par le ministre des finances qui s'efforce d'évaluer aussi exactement que possible les ressources futures. Pour éviter des déceptions, on se contente ordinairement d'inscrire comme recettes probables les sommes recueillies pendant la dernière année écoulée. Comme, en effet, en temps normal, le rendement des impôts tend à s'accroître un peu chaque année par suite du développement graduel de la richesse, on peut, en agissant ainsi, espérer que les recettes effectives ne resteront pas au-dessous des prévisions admises et même qu'elles les dépasseront.

VOTE DU BUDGET. — Le projet de budget est déposé devant les Chambres plusieurs mois avant l'ouverture de l'année financière qu'il concerne. Elles ont ainsi le temps nécessaire pour l'examiner et le discuter avant de le voter. Dans chaque Chambre, la procédure suivie est la même. A la Chambre des députés, par exemple, les députés se réunissent dans les divers bureaux entre lesquels le sort les a répartis. Dans chaque bureau une discussion sommaire s'engage, après laquelle on procède à la nomination de commissaires qui seront chargés d'examiner dans tous leurs détails les propositions du pouvoir exécutif. La commission du budget ainsi constituée a, du reste, le droit de demander aux ministres tous les renseignements dont elle a besoin. Elle approuve, rejette, modifie, selon qu'il lui paraît utile de le faire, les divers éléments du projet. Puis elle nomme des rapporteurs ayant mission de défendre ses résolutions au cours de la discussion qui va s'engager devant la Chambre. Dans cette discussion, du reste, tout député peut intervenir et proposer des amendements. Enfin, il est à remarquer que la délibération commence par la partie du projet consacrée aux dépenses, les recettes impliquant des charges à imposer aux contribuables, charges que les besoins des services peuvent seuls justifier. Les choses se passent de la même façon devant le Sénat.

Cette procédure est-elle de tous points excellente ? Il est permis d'en douter. On a souvent critiqué le système consistant à élire une commission du budget. D'une part, en effet, il laisse en dehors des études préliminaires la plus grande partie des députés, alors que tous doivent finalement voter le budget. D'autre part, il tend à donner aux commissaires une importance excessive, et l'on peut craindre que ceux-ci ne résistent mal à la tentation de tout modifier, de bouleverser le projet qui leur est soumis, de substituer, en un mot, leur action à celle du gouvernement. — En Angleterre, on procède tout autrement. Le système des commissions n'y est pas inconnu, le Parlement l'emploie même souvent, mais non pas quand il s'agit de questions aussi graves que les questions de finances. En pareil cas, on estime que « chaque député doit payer de sa personne, étudier par soi-même et apporter aux délibérations sa quote-part d'expériences et d'idées ». Aussi est-ce devant la Chambre entière que s'élabore le budget, dans des réunions spéciales que l'on appelle *séances en comité*. Elles ne sont pas publiques et tout s'y passe de la façon la plus simple et la plus pratique : « On y discute sans façon sur le ton de la conversation plutôt que dans une forme oratoire. Les membres de la Chambre des communes qui font partie du cabinet prennent naturellement la plus grande part aux débats ; la pensée du gouvernement se trouve ainsi exposée à tout moment de la manière la plus simple et la plus expéditive, et les liens qui relient le ministère à la majorité se maintiennent plus facilement au moyen de ces communications incessantes<sup>1</sup> ».

Le droit d'amendement reconnu à tous les membres des deux Chambres n'est pas non plus sans inconvénient. On ne peut guère le leur refuser en principe, mais il est à désirer que, dans la pratique, ils en usent peu, l'abus de ce droit entraînant fatalement une grande confusion et des votes insuffisamment réfléchis. En Angleterre, la Chambre des communes a renoncé, en fait, à demander des ouvertures de crédit par voie d'amendement.

Enfin, il est regrettable que les pouvoirs respectifs des deux Chambres, en matière budgétaire, n'aient pas été nettement déterminés par la loi. La Constitution ne contient à cet égard qu'une règle : « Les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. » Ce texte accorde au moins une prérogative à la Chambre des députés : la priorité pour le vote du budget. Le Sénat ne peut le discuter et le voter qu'après elle. Mais on pourrait être tenté d'en conclure, en outre, que le Sénat n'a que le droit de ratifier ou de rejeter les crédits votés par la Chambre, qu'il ne peut ni en ajouter de nouveaux, ni même rétablir ceux que le gouvernement demandait et que la Chambre a

1. Voy. M. Desmousseaux de Givré, *Législation du budget*, III, pp. 10 et 11.

refusés. On a soutenu, en effet, qu'il en était ainsi ; mais nous ne saurions partager cette manière de voir. Ce n'est pas voter une loi budgétaire nouvelle que d'ajouter un crédit à ceux adoptés par la Chambre, c'est seulement modifier la loi budgétaire déjà examinée et votée par la Chambre conformément à la Constitution. Il serait du reste illogique, dans un pays où les deux Chambres sont des assemblées élues, de réduire les pouvoirs budgétaires de l'une d'elles à un simple droit de veto. Le Sénat peut donc, selon nous, modifier le budget voté par la Chambre dans le sens d'une augmentation ou d'un rétablissement de crédits. Mais, en pareil cas, la Chambre doit être consultée à nouveau, car aucune loi ne peut être promulguée sans l'accord absolu des deux assemblées. Si donc la Chambre repousse les crédits introduits ou rétablis par le Sénat, et si celui-ci s'obstine à les réinscrire, on aboutit à un conflit insoluble. Des difficultés de ce genre se sont plusieurs fois présentées et n'ont été résolues que grâce à des concessions réciproques. — Comme on le voit, de quelque façon qu'on l'interprète, la Constitution laisse à désirer sur ce point. Le mieux, à notre avis, serait de décider que tous crédits nécessaires au fonctionnement des services publics existants, dans les conditions fixées par les lois et décrets organiques en vigueur, seront considérés comme maintenus pourvu que l'une des Chambres les ait votés. Car il serait peu raisonnable qu'une Chambre pût, à elle seule, modifier l'organisation de services qui existent déjà. Pour les autres crédits, au contraire, ayant pour objets par exemple la création de services nouveaux, l'amélioration des anciens, l'exécution de travaux publics, etc., on devrait les tenir pour rejetés dès que l'une des Chambres refuserait de les inscrire au budget.

**Annualité et spécialité du Budget.** — Notre législation budgétaire est actuellement dominée par deux grands principes : l'annualité et la spécialité du budget.

Par l'*annualité du budget*, on entend d'abord qu'un budget distinct doit être voté pour chaque année financière, celle-ci commençant en France le 1<sup>er</sup> janvier, et dans certains pays le 1<sup>er</sup> avril ou le 1<sup>er</sup> juillet. Mais, en outre, l'annualité du budget suppose que toutes les recettes et dépenses, sans exception, doivent être chaque année soumises au vote des Chambres. Cette dernière règle est logique et elle a des avantages : il convient, en effet, que les Chambres soient appelées à se prononcer sur un projet complet de gestion des finances, et qu'elles puissent ainsi introduire peu à peu dans le fonctionnement des services ces économies dont la pratique seule révèle la possibilité. Mais l'annualité du budget présente aussi des inconvénients, les Chambres pouvant se laisser entraîner à remettre trop souvent en question des crédits indispensables. — Dans quelques pays, on a cru devoir apporter des restrictions au principe de l'an-

nualité du budget. En Angleterre, par exemple, certaines dépenses, représentant près de la moitié du chiffre total, sont soustraites au vote annuel de la Chambre des communes et considérées comme autorisées d'une façon permanente. Ce sont celles concernant le service de la dette publique, les pensions, la liste civile, la dotation du président des communes, les émoluments des hautes-cours de justice, etc., toutes dépenses qu'on ne pourrait refuser sans porter atteinte au crédit de l'Angleterre et aux bases organiques de son régime politique. Ce n'est pas à dire que le Parlement ne puisse les accroître ou les diminuer, mais il doit, pour le faire, procéder au moyen de lois spéciales, et non pas par voie budgétaire. D'autre part, en Allemagne, les ministres ont, à deux reprises, obtenu que le Reichstag votât les dépenses militaires pour un laps de sept années.

La *spécialité du budget* implique que les dépenses sont votées par *chapitres*, au lieu de l'être, comme jadis à diverses époques, en bloc, ou par ministères, ou par grandes sections. C'est là une règle excellente. Nous avons déjà dit que le vote du budget en bloc, ou par ministères ou par sections, aboutit à diminuer l'autorité des Chambres en matières de finances. Si, en effet, le vote a lieu, par exemple, par ministères, chaque ministre est maître d'employer à son gré la somme qui lui est allouée : rien ne l'empêche d'opérer des *virements* entre les crédits, et d'opérer une dépense condamnée par le Parlement au moyen des économies réalisées sur d'autres points. Le vote par chapitres rend impossibles de pareilles pratiques. Pour chacun des ministères, toutes les dépenses de même nature font l'objet d'un chapitre qui, lui-même, est divisé en articles. Le seul budget du ministère des finances, par exemple, comprend plus de cent-vingt chapitres ; et quelques-uns se subdivisent en huit, neuf, dix articles et même plus. Les Chambres délibèrent sur chaque article, puis émettent un vote d'ensemble pour le chapitre ; et c'est finalement le chapitre dans son entier qui est considéré comme accordé au ministre. Celui-ci, dès lors, peut bien opérer des virements entre les articles d'un même chapitre, mais il lui est interdit de reporter une somme d'un chapitre à un autre. Le respect des volontés du Parlement est ainsi assuré dans une large mesure. Il le serait plus encore, il est vrai, si le vote avait lieu par articles, puisqu'en pareil cas aucun virement ne serait plus possible. Mais on a voulu, avec raison, laisser aux ministres une certaine latitude, leur permettre de tenir compte de certaines difficultés de fait qui ont pu échapper à l'attention des Chambres. Si, en effet, il est bon de s'opposer aux abus de pouvoir, il ne faut pourtant pas refuser aux ministres, responsables, les droits d'initiative et d'appréciation qui leur reviennent naturellement ; on doit contrôler leur administration, mais non les mettre en tutelle.

**Crédits supplémentaires et crédits extraordinaires.** — Il arrive parfois, au cours d'une année financière, qu'il faut faire des dépenses non prévues dans le budget. De nouveaux crédits doivent alors être ouverts. On les appelle *supplémentaires* quand il s'agit d'augmenter un crédit déjà inscrit au budget, comme si, par exemple l'évaluation d'une dépense a été insuffisante ou bien si un accident a causé des pertes dans le fonctionnement d'un service. Ils sont dits *extraordinaires* quand la dépense qu'ils doivent couvrir ne se rattache à aucun chapitre du budget, si par exemple il s'agit de porter secours aux victimes d'un incendie, d'une inondation, d'un naufrage, alors qu'aucun crédit de ce genre n'est inscrit au budget.

Il est aujourd'hui de principe que les ministres ne peuvent engager des dépenses supplémentaires ou extraordinaires sans avoir au préalable obtenu des Chambres les crédits nécessaires pour y faire face. Cependant, ils ont le droit pendant la prorogation des Chambres d'ouvrir des crédits par décret, sauf à demander la sanction du Parlement dans la première quinzaine de sa réunion. — Ce droit ne leur est toutefois accordé, quant aux crédits supplémentaires, que pour un petit nombre de services formellement désignés par les Chambres lorsqu'elle votent le budget. Ces services sont ceux qu'on ne peut laisser en souffrance et dont les dépenses ne sont pas susceptibles d'être strictement déterminées à l'avance, comme les frais de justice criminelle, les achats de fourrage pour les chevaux de troupe, l'entretien des routes nationales, etc. — Pour les crédits extraordinaires, au contraire, comme ils correspondent à des dépenses dont il n'est pas question dans le budget, le droit de les ouvrir par décrets pendant la prorogation des Chambres ne peut être restreint.

**Contrôle de l'exécution du budget.** — Il ne suffit évidemment pas de reconnaître aux Chambres le droit de voter le budget : il est nécessaire de les mettre à même d'en contrôler l'exécution. Dans ce but, nos lois organisent une série de délais à observer et une procédure à suivre.

L'année pour laquelle un budget est voté s'appelle un *Exercice* financier. Commencant au 1<sup>er</sup> janvier, chaque exercice est *expiré* après le 31 décembre et fait place à un autre qui commence, mais on ne peut pas arrêter immédiatement les opérations du budget expiré, car il reste toujours, le 31 décembre, des rentrées à faire et des dettes à payer. En conséquence on accorde jusqu'au 31 août pour compléter les opérations de recouvrement des sommes dues et le paiement des dépenses. Encore les créanciers de l'État ne peuvent-ils demander et obtenir les ordonnances et mandats dont ils ont besoin pour être payés que jusqu'au 31 juillet. Après le 31 août, l'exercice est *clos*<sup>1</sup> ;

1. Ces délais ont été récemment modifiés. Aux termes d'une loi du 25 jan-

les crédits non employés par des paiements effectifs sont reportés aux exercices suivants ; les ordonnances ou mandats de paiement non acquittés sont annulés et remplacés par de nouvelles ordonnances portant sur l'exercice courant<sup>1</sup>.

Or, c'est seulement lorsque l'exercice est clos qu'on peut songer à contrôler l'ensemble des opérations qui le composent. La loi ordonne donc aux ministres de présenter aux Chambres, avec tous documents à l'appui, une *loi des comptes*, portant règlement définitif du budget, avant le 1<sup>er</sup> mars de l'année qui suit celle où ce budget s'est clos. Ainsi le budget de 1889, ouvert le 1<sup>er</sup> janvier 1889, sera expiré le 31 décembre 1889 et sera clos après le 31 août 1890<sup>2</sup> : la loi des comptes le concernant devra donc être présentée aux Chambres avant le 1<sup>er</sup> mars 1891.

Malheureusement, ces règles ne sont pas respectées, les lois des comptes étant toujours déposées tardivement. En outre les Chambres attendent souvent un très long temps avant d'examiner les comptes qui leur sont soumis. C'est ainsi que l'on a pu voir à la fois neuf budgets non réglés, alors qu'il ne devrait jamais y en avoir que trois dans cette situation : le dernier de ceux qui sont clos, celui qui est expiré mais non encore clos et celui qui est en cours d'exercice. Un pareil arriéré produit la confusion et énerve singulièrement le contrôle du Parlement.

Ce contrôle du reste ne saurait être complet, car il ne peut porter que sur les tableaux présentés aux Chambres par les ministres eux-mêmes. Les Chambres s'assurent que les opérations qu'on leur indique sont conformes aux crédits votés, mais elles ne peuvent entrer dans les détails pour constater si les déclarations faites répondent bien à la réalité. Aussi le Parlement est-il secondé dans le contrôle des opérations financières par divers rouages administratifs dont le principal est la Cour des comptes. Malheureusement, toute cette organisation présente de graves lacunes et le contrôle financier reste, dans notre législation budgétaire, le point sur lequel il serait le plus utile d'introduire des réformes.

**Résultats de la gestion financière. — Excédents et déficits. — Le grossissement des Budgets.** — Lorsqu'à la fin

vier 1889, la liquidation de l'ordonnement des dépenses devra être terminée au 31 mars et le paiement des mandats au 30 avril. Toutefois pour les exercices 1888, 1889 et 1890, les dates de clôture sont transitoirement reculées jusqu'au 21 mai.

1. Les créanciers qui négligent ainsi de se faire payer peuvent faire réordonner leurs créances pendant cinq ans. Après ce temps l'État est libéré par prescription et l'exercice auquel ces créances se rapportent est dit *périmé*. Quelques créances cependant échappent à cette prescription, mais elles ne peuvent être payées qu'en vertu de crédits extraordinaires.

2. Après le 21 mai, d'après la loi nouvelle. (Voy. la note de la page précédente.)

d'un exercice les recettes réalisées l'emportent sur les dépenses faites, le budget de cet exercice se solde par un excédent; il se règle en déficit dans l'hypothèse inverse. Au premier cas les Chambres statuent sur la destination que recevra l'excédent. On peut l'employer, par exemple, à mettre en équilibre le nouveau budget en préparation, à alléger la dette flottante, à diminuer la dette consolidée, ou même, s'il est l'indice d'une augmentation durable des revenus de l'État, en profiter pour alléger les impôts. Les déficits au contraire seront reportés au compte des découverts et avances du trésor, c'est-à-dire qu'ils iront grossir la dette flottante jusqu'au moment où on les consolidera<sup>1</sup>.

Malheureusement, de tout temps, les excédents ont été rares et les déficits fréquents, et cette tendance s'accroît de nos jours, en même temps que les budgets ne cessent de grossir.

Le budget des dépenses qui, en 1830, s'élevait à 1 milliard 95 millions, et, en 1869 à 2 milliards 145 millions, atteint pour l'année 1889 : 3 milliards 11 millions. Encore n'est-ce là que le chiffre des dépenses ayant un caractère normal. Si l'on y ajoute certains comptes, qu'on peut espérer supprimer plus tard, on arrive à un ensemble de 3 milliards 500 millions. — L'augmentation réelle des budgets depuis 1830 n'est pas, il est vrai, exprimée d'une façon exacte par ces chiffres, les découvertes de mines d'or et d'argent qui ont eu lieu depuis 1848 ayant produit une hausse générale des prix dont il faudrait tenir compte. Mais, les corrections convenables une fois faites, l'accroissement resterait encore considérable, surtout pour les vingt dernières années, tel que le développement normal des services de l'État et l'augmentation graduelle de la richesse en France ne sauraient suffire à l'expliquer. Des causes moins favorables ont, en effet, puissamment contribué à ce grossissement inquiétant de nos budgets. Les principales sont : l'énorme augmentation de notre dette publique, conséquence des guerres entreprises ou subies, des travaux publics effectués, etc., et les dépenses exceptionnelles nécessitées par le soin de la défense nationale. Des causes semblables ont d'ailleurs agi presque partout en Europe; aussi l'accroissement des dépenses publiques est-il un fait général.

Mais dans aucun pays elles n'ont fait sentir leur action aussi fortement qu'en France. Le budget ordinaire du ministère de la Guerre dépasse actuellement 550 millions (auxquels il faut ajouter, en 1889, 138 millions de dépenses extraordinaires), et celui du ministère de la Marine ne descend guère au-dessous de 200 millions. Quant à notre dette publique, nous avons précédemment indiqué<sup>2</sup> à quel chiffre énorme elle s'élève et montré de combien elle dépasse les

1. Voy. *suprà*, p. 246.

2. Voy. *suprà*, p. 246.

dettes des autres États. Dans le budget de 1889, le service de cette dette n'absorbe pas moins de 1 milliard 292 millions, soit plus du tiers du total des dépenses!

Tous ces faits permettent d'affirmer que nos budgets ont atteint l'extrême limite au delà de laquelle ils imposeraient au pays une charge tout à fait excessive. Aussi s'efforce-t-on, depuis plusieurs années, d'en enrayer le développement. On ne peut qu'aspirer à voir enfin le temps où il sera possible de faire plus encore, c'est-à-dire de consacrer chaque année une part de nos ressources à l'amortissement des dettes de l'État.

Lire dans les *Extraits* :

Maurice Block : De la formation du budget (p. 448).