

# UN BUDGET DE LA FRANCE

A LA VEILLE DE LA RÉVOLUTION DE 1789

---

Démontrer, au vingtième siècle, la nécessité ou l'utilité d'un *budget*, pour l'État et même le simple particulier, serait aussi puéril que superflu. Bien que le *mot* soit relativement nouveau<sup>1</sup>, la *chose* paraît d'ailleurs des plus anciennes et nous fut transmise, par le moyen-âge, sous la désignation de *Dépenses et Recettes*, *Comptes des Finances*, *États des Finances* ou *Aperçus des Finances*, — telle que nous la voyons figurer au tableau qui doit nous occuper — lorsqu'il s'agit de l'État, et sous le nom, bien plus significatif encore de *Livre de Raison*, pour le modeste particulier.

La rencontre d'un document se rapportant au premier ordre d'idées et offrant, pour une époque déjà lointaine, d'incontestables caractères d'authenticité, doit donc être considérée comme une bonne fortune et semble digne, à tous égards, de fixer l'attention et de faire l'objet d'une étude spéciale.

Ce document, recueilli naguère chez un villageois de nos amis<sup>2</sup>, se présente sous la forme d'un grand tableau synop-

1. « Ce mot, emprunté à l'anglais, dans les premières années du XIX<sup>e</sup> siècle, figure pour la première fois, comme signifiant l'ensemble des Dépenses et des Recettes de l'État, dans : Rapport au Roi sur la situation des Finances au 1<sup>er</sup> avril 1814, et sur les budgets des années 1814 et 1815. » — Littré. *Dictionnaire de la langue française*, Paris, 1878-1882, au mot : BUDGET.

2. M. Ch. Foulon, demeurant à Cuignières (Oise), décédé depuis, et qui, par son père, tenait le document d'un grand oncle, du même nom, employé jadis aux bureaux des Finances, à Paris.

tique, établi sur fort papier vergé. Il mesure exactement, hors cadre ou entourage, neuf cent quatre-vingt-neuf millimètres de largeur, sur six cent vingt-huit millimètres de hauteur.

Il a pour titre principal : APPERÇU (sic) DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES DE LA FRANCE, 1786.

Par sa teneur, cette pièce forme un véritable *Memento* financier du royaume, en 1786, ou mieux, constitue implicitement, pour l'année 1787, cet *Etat des Prévisions* correspondant exactement à un *Projet de Budget* actuel. Sa composition et les détails qu'elle contient la rendent donc des plus intéressantes, au triple point de vue de la calligraphie, de l'histoire et des finances françaises.

Au point de vue calligraphique, notre document présente bien tous les caractères de l'époque. Une ample bordure, composée de filets ou traits plus ou moins larges, alternativement noirs, verts, rouges ou dorés, le circonscrit de toutes parts, en lui servant de gracieux encadrement. La même bordure, mais plus étroite, en sépare également les parties principales, tandis que des filets, d'où le noir a disparu, délimitent les parties secondaires, et que d'autres filets, simples ou doubles et plus minces encore, séparent les colonnes de chiffres.

Outre ce titre général : *Apperçu (sic) de l'Administration des Finances de la France, 1786*, qui en occupe toute la largeur, cette pièce offre une série de tableaux symétriques dont les titres particuliers, par rapport au lecteur ou à l'observateur qui en considère l'ensemble, sont les suivants :

1° A gauche, *Revenus et Dettes de l'Etat, Revenus du Roi, Dette publique, Remboursement* ;

2° Au milieu, *Administration, Population et Impositions (par généralité), Charges des Finances, Compagnies de Finances, Balances du Commerce de la France avec l'Etranger, Rapports de la Population et du Commerce des Colonies* ;

Et 3° A droite, *Dépenses générales de l'Etat, Dépenses militaires, Frais de Recouvrement, Résumé des Dépenses*, et

enfin, *Rapprochement des Dépenses aux (sic) Revenus*, aboutissant à une balance finale pour l'exercice en vue.

Quant aux écritures, chiffres, etc., ils sont en excellente cursive bâtarde ou en ronde de l'époque, avec accolades multicolores un peu lourdes ; l'encre employée est noire, rouge, verte ou bleue, et l'or domine dans les larges traits. En outre, les premières lettres des mots sont en rouge rehaussé d'or et la plupart des titres et sous-titres sont ornés latéralement de bouquets de roses ou de fleurettes polychromes qui donnent à l'ensemble, dont la disposition générale est du reste pleine de goût, un véritable cachet artistique.

Au point de vue historique, le document en question nous fait connaître :

1° Le haut personnel de l'Administration financière, à la tête duquel se trouve M. *de Calonne*, comme Contrôleur général et Ministre d'Etat ;

2° Le Comité des Affaires contentieuses, composé de MM. *de Fourqueux*, *de la Tour-Lambert* et *Bacquencourt* ;

3° Les divers départements des Finances, avec la désignation de leurs intendants, savoir :

La Compagnie des Indes.....	MM. <i>de Boullongne</i> <sup>1</sup> .
La Lég <sup>on</sup> des Monnaies.....	<i>Boutin</i> .
L'Administration de la Loterie..	<i>de la Michodière</i> .
Le Contentieux des Postes.....	<i>de Marecheval</i> .
Les Péages et Pêcheries.....	<i>de Persan</i> .
Le Bureau des Finances.....	X...
Les Ecoles vétérinaires.....	<i>Bertier</i> .
Les Forges royales.....	<i>Chardon</i> .
Les Subsistances.....	<i>de Montarau</i> .
La Régie générale.....	<i>de Granvelle</i> .

1. Les noms ont été rectifiés ou rétablis suivant les indications de l'*Almanach Royal*, de l'année 1786.

Les Mines et Bois.....	MM. <i>de la Boullaye.</i>
Les Municipalités.....	<i>de Lessart.</i>
Les Domaines et Bois.....	<i>de Forges.</i>
Les Ponts et Chaussées.....	<i>de la Millière.</i>
La Ferme Générale.....	<i>de Colonia.</i>
L'Administration de la Corse...	<i>Blondel.</i>
Les Impositions.....	<i>de Vergennes.</i>

L'Assemblée des Intendants aux départements des Finances avait alors pour président M. *Le Noir*, et pour premier commis *Gojard*.

En outre, des deux tableaux latéraux peuvent être extraits les renseignements suivants, relatifs aux généralités et que, pour plus de simplicité, nous reproduisons également sous forme synoptique <sup>1</sup>:

GÉNÉRALITÉS	SUPERFICIE en Lieux carrés	POPULATION PAR		INTENDANTS	
		Généralité	Lieu carré	DES PROVINCES	DU COMMERCE
		Habitants	Habitants		
Aix.....	1.146	754.400	658	<i>MM. de la Tour</i>	
Alençon.....	464	528.300	4.138	<i>Julien</i>	
Amiens.....	458	533.000	4.164	<i>d'Agay</i>	Les manufactures
Auch.....	970	762.000	786	<i>Fournier de la Chapelle</i>	de toiles et les toileriers,
Besançon.....	971 1/2	678.800	699	<i>de Saint-Ange</i>	excepté
Bordeaux.....	1.033	850.000	823	<i>de Neville</i>	la villé de Paris :
Bourges.....	686 1/2	512.500	747	<i>de Villeneuve</i>	<i>M. de Montarau</i>
Caen.....	583 1/6	644.000	4.104	<i>de Brou</i>	
<i>A reporter</i>	6.312 1/6	5.263.000	7.119		

1. Le document original présente un certain nombre d'erreurs que nous avons, autant que possible, rectifiées dans notre travail et dans la reproduction de ce document.

GÉNÉRALITÉS	SUPERFICIE en Lieux carrés	POPULATION PAR		INTENDANTS	
		Généralité	Lieux carrés	DES PROVINCES	DU COMMERCE
		Habitants	Habitants		
<i>Report</i> . . . . .	6.312 1/6	5.263.000	7.119	<i>MM.</i>	
Châlons . . . . .	1.226 1/6	812.800	663	<i>d'Orfeuil</i>	Les manufactures
Clermont . . . . .	651	681.500	1.047	<i>de Chazerat</i>	de bas et ouvrages de
Dijon . . . . .	1.184 1/4	1.087.000	918	<i>Amelot de Chaillou</i>	bonneterie :
Grenoble . . . . .	1.024	644.600	629	<i>de la Bove</i>	<i>M. de Tolozan</i>
La Rochelle . . . . .	464	479.700	1.034	<i>de Reverseaux</i>	
Lille . . . . .	416 1/4	734.600	1.766	<i>Esmangard</i>	adjoint :
Limoges . . . . .	854	646.500	757	<i>d'Ablois</i>	<i>M. de Minut</i>
Lyon . . . . .	416 1/4	633.600	1.523	<i>Terray</i>	
Metz . . . . .	514	349.200	679	<i>de Pont</i>	
Montpellier . . . . .	583 3/4	530.200	908	<i>de Trimont</i>	
Montauban . . . . .	2.140 3/4	1.699.300	794	<i>Debalinwillers</i>	Les manufactures
Moulins . . . . .	897	564.000	629	<i>de Mazivot</i>	de soie :
Nancy . . . . .	894	834.600	934	<i>de la Porte</i>	<i>M. de Gallande</i>
Orléans . . . . .	1.021 1/4	709.400	695	<i>de Cypierre</i>	
Paris . . . . .	1.157	1.781.700	1.540	<i>Bertier</i>	
Pau, Bayonne . . . . .	920	640.000	696	<i>de Boucheporn</i>	Les papeteries
Perpignan . . . . .	286 1/2	188.900	660	<i>de Saint-Sauveur</i>	et les tanneries :
Poitiers . . . . .	1.057 1/4	690.500	653	<i>de Nanteuil</i>	<i>M. Blondel</i>
Rennes . . . . .	1.774 1/2	2.276.000	1.283	<i>de Molleville</i>	
Rouen . . . . .	587 1/4	740.700	1.262	<i>de Villedeuil</i>	
Soissons . . . . .	445 1/3	432.200	970	<i>de la Bourdonnaye</i>	
Strasbourg . . . . .	529 2/3	626.400	1.183	<i>de la Galaisière</i>	Le commerce
Tours . . . . .	1.388 1/4	1.338.700	966	<i>d'Aine</i>	extérieur et maritime :
Valenciennes . . . . .	257 1/4	265.200	1.031	<i>Senac de Meilhan</i>	<i>M. de la Porte</i>
Ile de Corse . . . . .	540	124.000	230	<i>de la Guillaumie</i>	
TOTAUX . . . . .	24.890 7/12	24.800.000	Moy. 996		

Enfin, l'important tableau du bas, toujours au centre, fournit de précieux renseignements sur nos colonies d'alors, et nous ne croyons mieux faire que d'en reproduire fidèlement les parties essentielles, en ajoutant toutefois une colonne pour la totalisation des habitants, et en rectifiant ceux des totaux qui étaient erronés :

Mais, ainsi que nous l'avons dit, le plus grand intérêt de notre document réside surtout dans son caractère financier. Nous y trouvons, en effet, d'importantes indications, tant sur les éléments constitutifs des anciens impôts, que sur leur quotité, ainsi que la nomenclature et les chiffres exacts des dépenses ou charges de toutes sortes qui pouvaient incomber au Trésor, à la veille de 1789.

Il comprend donc deux grandes divisions essentielles, la première relative aux *Revenus* ou *Ressources*, et la seconde, aux *Dépenses* de l'État. Toutes les autres parties, au contraire, ne sont qu'accessoires et ne constituent que les éléments ou justifications des premières.

Ces parties ou tableaux secondaires sont cependant encore des plus dignes d'intérêt ou d'attention, car ils jettent une vive lumière sur la décomposition des ressources et, à la fois, sur celle des dépenses ou charges publiques.

C'est ainsi que l'un nous montre que la *Dette* atteint le total de 211.800.000 l., dans lequel les *Rentes perpétuelles* entrent pour 134.600.000 l. et les *Rentes viagères* pour 77.200.000 l. ; deux autres, que les *Charges* ou *Offices* des Finances sont évaluées au capital de 122.140.000 l., représentant un intérêt global de 6.057.000 l., et les *Compagnies de Finance*, à 131,930.000 l., correspondant à 6.590.000 l. d'intérêts. Nous voyons aussi que, dans ces dernières sommes, la *Ferme générale* figure pour 63.950.000 l. de capital, ou 3.197.500 l. d'intérêts ; les *Domaines* et la *Régie*, pour chacun 27.000.000 l., ou 1.350.000 l. d'intérêts ; les *Postes* pour 5.000.000 l. et la *Loterie* pour 4.000.000 l., ou respectivement 250.000 l. et 200.000 l. d'intérêts, etc., etc.

Un quatrième tableau nous énumère les *Dépenses militaires*, décomposées en *Dépenses de la Guerre*, se montant à 105.600.000 l., en *Dépenses de la Marine*, atteignant 45.200.000 l., soit un total de 150.800.000 l. ; un cinquième, les frais de recouvrement, s'élevant à 58.000.000 l. Un dernier tableau concerne le remboursement de certaines portions de la dette publique, pour un total de 37.000.000 l. et portant principalement sur les actions des Indes, pour 700.000 l.,

sur la loterie de 1780 et les deux de 1783, pour 7.400.000 l. ; et, pour le reste, sur toute une série d'emprunts, parmi lesquels se distinguent celui de deux cents millions, réduit ensuite à cent, ceux des pays d'États, du Clergé, des Fermiers généraux, etc., etc.

Après les accessoires, nous arrivons aux éléments vraiment spécifiques de notre document, soit aux grands tableaux des *Revenus* et des *Dépenses* de l'État.

#### 1° *Revenus.*

Trois importantes sources devaient alimenter les revenus de l'État, en 1787 :

1° Les contributions générales, atteignant la somme de 585.000.000 l.<sup>1</sup>, dans laquelle nous relevons les vingtièmes pour 76.000.000 l., la taille, pour 91.000.000 l., la capitation, pour 41.500.000 l., la ferme générale, pour 150.000 000 l., la régie générale, pour 51.500.000 l., les domaines, pour 11.500.000 l., les octrois, pour 30.000.000 l., les corvées, pour 20.000.000 l., etc., etc. ;

2° Les revenus du Roi, évalués à 25.000.000 l. ;

Et 3° les impôts des trois principales colonies, s'élevant, pour Saint-Domingue, à 5.000.000 l., pour la Martinique, à 1.000.000 l., et pour la Guadeloupe, à 1.000.000 l. également, soit, en totalité, à 7.000.000 l.

L'ensemble des ressources atteint ainsi la somme totale de 617.000.000 l., sur laquelle est prévue une déduction de 10.000.000 l., pour droits levés au profit des seigneurs engagistes et frais de saisies ou contraintes.

Il reste dès lors disponible une somme de 607.000.000 l., dont le tableau des dépenses va nous faire connaître minutieusement l'emploi.

1. Ce chiffre global est exactement celui donné par Chéruel, d'après un tableau de Potherat de Thou et se rapportant à la fin du xviii<sup>e</sup> siècle, bien que ce tableau diffère du nôtre dans quelques-uns de ses détails. Chéruel. *Dictionnaire historique des institutions, mœurs et coutumes de la France*, Paris, 1855, pag. 572-573.

## 2° Dépenses.

Les dépenses se trouvent énumérées dans une longue série de quarante-neuf articles ; et, malgré son aridité relative, nous croyons devoir reproduire cet intéressant travail, dont nous respectons l'orthographe, afin de faciliter à quiconque voudrait le tenter, un curieux rapprochement avec nos dépenses actuelles.

## RÉSUMÉ DES DÉPENSES

ARTICLES	DÉSIGNATION DES OBJETS	SOMMES
1	Intérêt de la dette publique.....	244.800.000 l.
2	Remboursemens .....	37.000.000
3	Frais de recouvrement.....	58.000.000
4	Pensions.....	28.000.000
5	Partie des dépenses de la Guerre.....	105.000.000
6	Dépenses de la Marine .....	45.000.000
7	Affaires étrangères .....	8.500.000
8	Maison du Roy .....	43.000.000
9	Prévôté de l'hôtel.....	200.000
10	Bâtimens .....	3.200.000
11	Maisons royales.....	4.500.000
12	Maison de la Reine.....	4.000.000
13	Famille royale.....	3.500.000
14	Les Princes frères du Roy.....	8.300.000
15	Ponts et Chaussées .....	8.000.000
16	Secrétaires d'Etat .....	4.000.000
17	Intendants des Provinces.....	4.400.000
18	Police .....	2.400.000
19	Pavé de Paris.....	900.000
20	Frais de Justice.....	2.400.000
21	Maréchaussées.....	4.000.000
22	Dépôt de mendicité.....	4.200.000
23	Dons et aumônes du Roy.....	400.000
24	Dépenses ecclésiastiques.....	4.800.000
	<i>A reporter.....</i>	553.200.000

ARTICLES	DÉSIGNATION DES OBJETS	SOMMES
	<i>Report</i> .....	553.200.000 l.
25	Frais du Trésor royal .....	1.600.000
26	Traitemens divers.....	2.000.000
27	Encouragemens au Commerce.....	400.000
28	Harras.....	800.000
29	Universités et Collèges.....	800.000
30	Accadémies.....	600.000
31	Bibliothèque du Roy.....	300.000
32	Jardin du Roy .....	72.000
33	Imprimeries.....	200.000
34	Construction et entretien des Palais de Justice	800.000
35	Intendants des Postes.....	450.000
36	Autres dépenses relatives aux Postes ...	600.000
37	Franchises et passeports.....	800.000
38	Ordre du Saint-Esprit.....	600.000
39	Dépenses dans les provinces.....	6.300.000
40	Isle de Corse.....	800.000
41	Dépenses diverses.....	1.500.000
42	Id. particulières du Clergé de France	750.000
43	— du Clergé étranger .....	50.000
44	— aux Pays d'Etats.....	1.500.000
45	Prisons et maisons de force .....	400.000
46	Entretien et confection des routes.....	20.000.000
47	Dép <sup>s</sup> des villes, h <sup>x</sup> et Ch <sup>e</sup> de Commerce.	26.500.000
48	Dépenses imprévues.....	3.000.000
49	Supplément additionnel .....	78.000
	Totalité des Dépenses....	624.300.000

Comparant enfin les recettes aux dépenses, la balance générale devient facile à établir et l'on voit qu'il en ressort un excédent de dépenses de 17.000.000 l. : c'est pourquoi l'auteur du travail, pour pallier cette apparence de déficit, a-t-il soin de faire observer, dans un *Nota*, qu'on a compris aux dépenses « 37.000.000 l. de remboursement » et « que la situation financière n'en est pas moins bonne ».

Maintenant que nous avons rapidement fait connaître notre document, nous nous demanderons quelle doit en être l'autorité et si les prévisions qu'il comporte pouvaient exactement se réaliser en 1787.

Notre réponse, à cet égard, sera loin d'être affirmative. Notre « Apperçu (sic) des Finances » ou notre « Projet de Budget » a bien toutes les allures de la régularité, de la sincérité ; mais, si l'on se reporte à l'époque où il a été établi et au caractère de l'homme dont il paraît émaner, il devient évident que, malgré les plus belles apparences, ce ne doit être là qu'un trompe-l'œil ou un jeu de financier aux abois. Cette pièce, en effet, doit s'éloigner singulièrement, par sa teneur et ses chiffres, de cet « Etat au vrai des finances » dont le souverain seul conservait alors le secret. Plusieurs chefs d'énormes dépenses y font d'ailleurs défaut, notamment ceux des *Avances* ou *Anticipations*, des *Acquits de comptant*, et surtout de ce *Livre rouge*, où « venaient s'inscrire les pensions et gratifications allouées, pour des motifs plus ou moins plausibles, à toute une armée de parasites » éhontés, et même à « des gentilshommes de vieille souche »<sup>1</sup>.

Il ne faut pas oublier, d'un autre côté, que l'année 1787 devait être l'une des plus désastreuses pour les finances françaises. De Calonne en conserve bien la direction générale dans les premiers mois, essayant encore d'en dissimuler la véritable situation ; mais bientôt toute illusion disparaît, pour faire place à une effroyable réalité. Les coffres du Trésor sont vides et l'administration se trouve réduite aux pires expédients. Les contribuables plient sous le faix et les Etats provinciaux, les Parlements même regimbent devant l'aveu d'un déficit de plus de cent millions !

Un calme relatif, cependant, semble encore régner dans les régions supérieures de l'Etat, mais ce n'est que le calme lourd et menaçant précédant l'orage. Déjà l'on sent sourdre

1. Em. Besson. *Le Contrôle des Budgets en France et à l'Etranger*, etc. Paris, 1899, pag. 203.

du fond ces vagues furieuses qui bientôt jeteront à la côte cette nef des finances, dont l'imprudent nautonnier n'aura d'autres ressources que de fuir en terre étrangère<sup>1</sup>. Un autre pilote malhabile, issu d'intrigues (un archevêque<sup>2</sup> quand il eût fallu un financier consommé), essaiera bien de ressaisir la barre, mais ni lui, ni ses successeurs dont l'un<sup>3</sup>, cependant, a donné maintes preuves d'aptitude, ne pourront ramener au port ce navire désarmé qui doit fatalement sombrer, un peu plus tard, dans les flots révolutionnaires.

En résumé, et malgré ses graves imperfections, l'« Apperçu (sic) de l'Administration des Finances de la France en 1786 » n'en est pas moins précieux et d'un grand intérêt. Il peut et doit être considéré comme la véritable expression de nos ressources financières à cette époque, ainsi que des dépenses dont une sage administration n'eût pas dû se départir. Mais, hélas ! les finances d'alors avaient à satisfaire aux plus folles dilapidations, sans ressources équivalentes ; elles portaient au flanc, depuis trop longtemps déjà, les affreux ulcères « des fonds secrets » et « d'un énorme déficit en permanence », et la Nation entière ne pouvait tarder à en devenir la malheureuse victime.

L. PLESSIER.

1. De Calonne, après sa disgrâce, s'enfuit en Angleterre.
  2. Loménie de Brienne.
  3. Necker.
-

# Appercu de l'Administration des Finances de la France, 1786

Revenus & Dettes de l'Etat		Population & Etendue du Royaume	Administration des Colonies & des Finances	Impositions de Chaque Généralité	Dépenses Générales de l'Etat	
<b>Revenus du Roi</b>	<b>Dettes Publiques</b>	<b>Population</b>	<b>Administration</b>	<b>Impositions</b>	<b>Dépenses Militaires</b>	<b>Résumé des Dépenses</b>
<i>(Detailed financial data for the King's revenues)</i>	<i>(Detailed financial data for public debts)</i>	<i>(Detailed population and territory data)</i>	<i>(Detailed administrative data)</i>	<i>(Detailed tax data by province)</i>	<i>(Detailed military expenditure data)</i>	<i>(Summary of total expenditures)</i>
<b>Revenu de l'Etat</b>		<b>Balance du Commerce de la France avec l'Etranger</b>		<b>Dépenses Civiles</b>		<b>Rapport de la Population &amp; du Commerce des Colonies</b>
<i>(Summary of state revenue)</i>		<i>(Summary of trade balance)</i>		<i>(Summary of civil expenditures)</i>		<i>(Summary of colonial reports)</i>
<b>Recapitulatif</b>		<b>Charges de Finances</b>		<b>Frais de Recouvrement</b>		<b>Rapport de la Population &amp; du Commerce des Colonies</b>
<i>(Overall recapitulation)</i>		<i>(Summary of financial charges)</i>		<i>(Summary of collection costs)</i>		<i>(Summary of colonial reports)</i>
<b>Recapitulatif</b>		<b>Charges de Finances</b>		<b>Frais de Recouvrement</b>		<b>Rapport de la Population &amp; du Commerce des Colonies</b>
<i>(Overall recapitulation)</i>		<i>(Summary of financial charges)</i>		<i>(Summary of collection costs)</i>		<i>(Summary of colonial reports)</i>