

(1)

(N^o 45.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 9 DÉCEMBRE 1881.

Budget des Voies et Moyens pour l'exercice 1882 (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. BOCKSTAEL.

MESSIEURS,

Dès l'ouverture de la discussion en section centrale, quelques observations préliminaires ont été présentées. Nous allons les résumer en indiquant l'accueil fait à chacune d'elles par la section.

I. La loi sur la comptabilité de l'État n'est pas observée. Elle ordonne que le Budget soit présenté dix mois avant la fin de l'exercice. Cette prescription n'est remplie que d'une manière apparente, car le Budget que l'on distribue est généralement le même que celui de l'année précédente. On le présente en quelque sorte pour la forme. Les modifications qu'il subit, la série des amendements qui doivent provoquer l'étude et la discussion de questions nouvelles constituent, à ce point de vue, sinon le vrai Budget, au moins la partie essentielle qu'il est indispensable de connaître plus tôt.

Il résulte de cet état de choses que la prescription légale, quant à la présentation du Budget, devient une entrave plutôt qu'une sauvegarde; qu'il serait préférable de ne pas déposer si longtemps à l'avance les projets de Budgets, mais de déposer des Budgets définitifs comprenant tous les amendements.

La loi sur la comptabilité n'est pas non plus observée en ce que les Budgets ne sont pas votés avant l'ouverture de l'exercice, ce qui nécessite, à MM. les Ministres, l'obligation, de demander des crédits provisoires.

(1) Budget, n^o 83, I (session de 1880-1881).
Amendements du Gouvernement, n^o 14.

(2) La section centrale, présidée par M. LE HARDY DE BEAULIEU, était composée de MM. GILLIEUX, D'ANDRIMONT, TOURNAY, BOCKSTAEL, DEMEUR et THONISSEN.

Réponse. — Ce n'est pas la première fois que ces observations ont été faites ; elles sont fondées et il faudrait, sur ce point, modifier la loi sur la comptabilité de l'État.

Pourquoi exiger dix mois avant l'ouverture de l'exercice le dépôt des projets de Budgets si les seules parties importantes, c'est-à-dire, les modifications au Budget précédent doivent être présentées sous forme d'amendements très-peu de temps avant la clôture de l'exercice en cours, et alors que le Budget est déjà soumis aux délibérations de la section centrale.

En observant strictement et au point de vue de la forme, la loi sur la comptabilité, on arrive parfois à voir déposer le Budget d'un Département pour l'année suivante, quand celui de l'année en cours n'est pas encore l'objet des délibérations de la Chambre.

Il est hautement désirable que les Budgets complets, c'est-à-dire mis en rapport avec les nécessités du nouvel exercice, soient distribués aux membres pendant les vacances parlementaires, fin septembre, par exemple, de manière qu'il reste au moins un mois avant l'ouverture de la session pour les étudier.

Toutefois, comme malgré ces précautions, les Budgets seraient difficilement votés avant le 31 décembre, si certaines dispositions ne sont pas prises pour atteindre ce résultat désirable, la section centrale exprime le vœu que la Chambre prenne, dans son règlement, les mesures nécessaires pour que les Budgets soient votés avant le commencement de l'exercice.

II. — Dans tous les cas, les crédits spéciaux sont présentés généralement trop tard, et à une époque trop rapprochée de la clôture de la session. Ces crédits ayant rapport à des dépenses extraordinaires qui ne sont pas obligatoires, doivent, en effet, soulever, semble-t-il, des discussions plus approfondies que les dépenses annuelles et ordinaires.

Réponse. — Il est certes désirable que les crédits spéciaux qui constituent le Budget extraordinaire soient demandés plus tôt.

Entre autres avantages, on éviterait ainsi de voir, à propos d'un crédit, recommencer une véritable discussion générale du Budget, répéter ce qui a été dit et est acté aux *Annales parlementaires*.

Mais il ne paraît pas possible à la section centrale que, sous le régime actuel, les demandes de crédits spéciaux soient déposées en même temps que le Budget ordinaire. En effet, ils ont souvent pour objet des travaux réclamés pendant le cours de la discussion du Budget et dont la nécessité s'impose.

III. — Le Budget des dépenses extraordinaires devrait être voté chaque année. Il faut faire pour l'État ce qui se fait pour les provinces et les communes.

Réponse. — Cette question a déjà été traitée en séance de la Chambre, le 2 juin 1875. (*Ann. parl.* 938.)

L'honorable M. Malou répondit en substance que quand un crédit est voté qui doit se dépenser en plusieurs exercices, on rattache au Budget de chaque

exercice la somme dépensée, et en arrêtant le compte de l'exercice, la Chambre approuve les imputations qui ont été faites sur le crédit. Le solde restant disponible est reporté d'année en année jusqu'à épuisement de la somme votée ou achèvement de l'ouvrage auquel elle a été affectée.

« Ce système n'est pas une chose arbitraire, disait l'honorable Ministre, et j'aurais défié que l'on fit autrement.

» On fait un Budget pour des dépenses dont on prévoit la nature et le chiffre, mais pour certaines dépenses cela est matériellement impossible. »

La question s'est représentée dans la discussion des Budgets en 1878 et en 1879.

On trouvera aux *Annales* (pp. 215 de 1878 et 95 de 1879) la réponse de l'honorable M. Graux, opinant dans le même sens que ses prédécesseurs.

Sans méconnaître que la question soit très-délicate, la section centrale croit devoir faire remarquer qu'il n'est pas tout à fait exact de dire qu'il a toujours été procédé comme aujourd'hui.

En effet, antérieurement aux douze ou quinze dernières années, le crédit spécial était quelque chose d'anormal, d'extraordinaire. Les crédits de cette nature étaient portés à l'extraordinaire dans la seconde colonne des Budgets et la Chambre ne votait que des crédits nécessaires à chaque exercice. Il était alors vrai de dire :

La Chambre vote annuellement le Budget. Aujourd'hui les crédits spéciaux ne sont plus l'exception, ils tendent à devenir la règle.

Cette pratique a pour conséquence de faire perdre de vue à la Chambre l'ensemble de la situation financière du Budget et, souvent, les sommes réellement affectées à chaque travail. En effet, on procède seulement à l'heure qu'il est à l'examen de l'apurement des comptes de 1877 et il ne sera voté qu'en 1882. Le contrôle arrive trop longtemps après les dépenses.

Il paraît à la section centrale qu'en revenant à l'ancienne pratique on rentrerait mieux dans les prescriptions constitutionnelles. Elle appelle sur ce point l'attention du Gouvernement et de la Chambre.

IV. — La Constitution ne parle que du Budget et non pas des Budgets.

Aux Chambres anglaises et françaises une Commission spéciale s'occupe du Budget, qui ne donne lieu qu'à un rapport, à une seule discussion et à un vote unique.

Réponse. — Les Chambres discutent comme elles l'entendent les projets de loi déposés par le Gouvernement; leur pouvoir à cet égard est absolu, illimité.

Ainsi, tandis qu'au Sénat on nomme des Commissions permanentes, le règlement d'ordre intérieur de la Chambre prescrit le tirage mensuel des sections qui nomment les rapporteurs, formant avec l'un de MM. les Présidents, la section centrale. D'après notre règlement, chacun des Budgets doit passer en section et être renvoyé en section centrale; un rapporteur est nommé pour chacun d'eux.

Il paraît très-possible de renvoyer tous les Budgets à une section centrale composée des mêmes membres ou des rapporteurs de chacun des chapitres

du Budget général. Cette Section, ayant tous les Budgets dans ses attributions formerait la Commission du Budget.

Pour changer l'ordre de choses établi, il faudrait modifier le règlement de la Chambre. Dès lors, c'est à elle et non pas au Gouvernement qu'il faudrait s'adresser.

Il est évident que la création d'une commission unique du Budget aurait pour résultat de mieux garantir l'équilibre entre les recettes et les dépenses de faire étudier avant la discussion en séance publique les amendements qui entraînent des dépenses. Le Budget de l'État serait beaucoup mieux fait au point de vue financier.

Aujourd'hui, il est voté trop au point de vue politique. Des membres rejettent des dépenses indispensables, faites en vertu de la Constitution et de la loi; d'autres sont trop disposés à voter certaines augmentations de dépense; on en voit même voter des dépenses et ne pas approuver les propositions qui créent les ressources pour y faire face.

Enfin, sur chacun des Budgets viennent parfois se greffer des amendements qui bouleversent les calculs établis lors de leur présentation

Avec une commission du Budget, il y aurait une grande garantie pour le Trésor. Avant d'accepter un amendement qui constituerait une nouvelle charge, elle créerait des Voies et Moyens ou réduirait une autre dépense.

Une grande économie de temps permettrait de mettre plus tôt en discussion les nombreux projets dont la Chambre est saisie sans que l'on doive rien retrancher de l'ampleur des débats exclusivement politiques.

La section centrale reconnaît donc les avantages qui peuvent résulter de la discussion et du vote d'un Budget unique. Mais elle n'a pas les éléments pour apprécier *hic et nunc* les inconvénients que peut produire ce régime et que la pratique seule fait découvrir.

Dans ces circonstances, elle croit agir prudemment en ne se prononçant pas actuellement, en laissant la question ouverte et en appelant sur elle l'attention du Gouvernement et de chacun des membres de la Chambre.

EXAMEN DU BUDGET.

Le Budget des Voies et Moyens soumis à la Chambre par arrêté royal du 27 février 1881 fixait à 289,289,059 les recettes présumées de l'Etat, non compris 1,650,000 francs à provenir de l'aliénation de divers biens domaniaux autorisée par diverses lois.

Ces recettes ne portaient qu'une augmentation de 2,920,420 francs sur le budget précédent.

Les dépenses des divers services sont évaluées dans la note préliminaire du budget à 295,168,411 francs.

Il en résultait un déficit de 5,879,358 francs.

Nous avons dit comment un Budget présenté en février 1881 pour l'exercice 1882 devait recevoir des amendements, les recettes effectuées pendant l'année

courante, celles arrêtées de l'exercice précédent étant des éléments qui viennent modifier les prévisions et permettent d'en établir de plus certaines.

Dans la séance du 11 novembre dernier, M. le Ministre des Finances a déposé des amendements au Budget des Voies et Moyens en discussion.

Ces faits et ces dates démontrent le fondement de l'une des observations préliminaires présentées plus haut.

Les amendements portent sur trois postes; la recette des chemins de fer est majorée de 7 millions, les télégraphes de 200,000 francs, et les postes de 253,000 francs.

Le Budget ainsi amendé est arrêté au chiffre de 296,647,709 francs en recettes ordinaires et dépasse de 12,125.120 francs celui de 1881 qui était lui-même en augmentation de 12,871,579 sur le précédent.

Les notes qui accompagnent le Budget et l'amendement expliquent les modifications apportées à certaines catégories de recettes et l'augmentation qu'il est raisonnable de porter sur certaines autres vu les résultats acquis en 1880 et pendant les premiers mois de l'exercice courant.

Certaines recettes ont spécialement attiré l'attention de la section centrale, non pas seulement à cause de l'importance qu'elles peuvent avoir au point de vue du Trésor, mais parce qu'elles indiquent la situation d'une des plus importantes industries du pays.

Tel est le cas pour la redevance sur les minés.

En décroissance depuis plusieurs années, ce produit descendait en 1876 à 799,105 francs, en diminution de 240,465 francs sur l'exercice précédent.

En 1880, la redevance produit 286,112 francs seulement. La prévision du Gouvernement pour cet exercice était de 540,000 francs.

Elle a été de 400,000 francs pour 1880.

Dans le Budget actuel on revient au chiffre constaté pour 1880.

Bien qu'il soit permis d'espérer que la crise, la plus longue que nous ayons eue à traverser, touche à sa fin et que le résultat pour 1882 sera plus favorable que celui prévu; le Gouvernement, dont les prévisions en ce qui concerne la redevance sur les mines n'ont point été justifiées, fait acte de prudence en s'en tenant pour 1882 à 285,000 francs.

Quoique nous ayons la preuve de la préoccupation constante du Gouvernement en vue d'améliorer les conditions dans lesquelles se trouve depuis plusieurs années l'industrie charbonnière. il a paru à la section centrale qu'il était bon de rappeler que non-seulement cette industrie, qui ne réclame d'ailleurs aucune faveur, doit subir la concurrence étrangère et que ses produits sont frappés à l'importation dans d'autres pays, tandis que ceux qu'elle emploie sont frappés de droits de douane à l'entrée. Notamment, pour les bois employés dans nos houillères, les droits sont d'autant plus sensibles que le bois entre pour beaucoup dans les frais d'exploitation.

Pour remédier aux conditions d'infériorité dans laquelle se trouve l'industrie charbonnière au regard des autres, il faut améliorer les conditions des transports à l'intérieur tant par le dégrèvement des péages sur les canaux que par la réduction des tarifs de transport dans certaines zones. Le Gouvernement est déjà entré dans cette voie et il y a lieu de l'en féliciter. La Commission permanente de l'industrie à laquelle a été renvoyée la pétition

des bateliers, tendant à la suppression des droits de navigation sur les rivières et les canaux, a exprimé l'avis que le Gouvernement doit suivre l'exemple de la France et de l'Allemagne; supprimer les droits de navigation ou tout au moins les réduire successivement pour arriver à l'abolition complète.

Ce vœu a été exprimé par la Commission permanente de l'industrie, qui considère ces mesures comme le moyen de conserver pour nos charbons les marchés intérieurs et de lutter avec nos voisins sur certains marchés étrangers.

La section centrale exprime l'avis que si les péages sont maintenus, ils doivent être uniformes sur toutes les voies navigables de l'État.

Chemins de fer.

L'ensemble des recettes de nos chemins de fer suit une progression croissante.

Au moment du dépôt du Budget, on ne connaissait pas la recette totale pour l'exploitation de 1880.

Elle a été de	fr. 113,783,288 40
A déduire la part revenant aux Compagnies dont les lignes sont exploitées par l'État	4,304,122 39
Reste pour la part du Trésor	<u>fr. 109,281,166 01</u>

D'après les prévisions du Budget, la recette probable de 1881 sera égale à celle de 1880.

Cependant, il semble que l'affluence considérable de voyageurs qui ont visité notre Exposition nationale avait créé à certaine époque un excédant de recette qui devait faire penser qu'avant longtemps on n'aurait pu atteindre le chiffre de 1880.

Les neuf premiers mois de 1881 fournissent une recette de fr. 85,472,732 91^{cs}.

Pour atteindre 1880, il suffit de réaliser pendant les trois derniers mois 30,330,000 francs.

Pendant la période correspondante, 1880 a donné 28,984,500 francs, soit un excédant à atteindre, pour les trois derniers mois de 1881, de 1,345,700 francs, c'est-à-dire, 4,6 p. ‰.

Or, le relevé du nombre des wagons à marchandises mis à la disposition du public présentait pour octobre un excédant de 10,09 p. ‰ (1).

Rien ne peut faire supposer que cet accroissement ne se maintiendra pas pour novembre et décembre.

D'un autre côté, la recette des voyageurs qui a dépassé celle de 1880, pour

(1) Voir le Rapport fait au nom de la Commission de l'industrie par M. Gillicaux, le 3 août 1881, n° 251. — Voir *Doc. parl.*, 1881-1882, n° 29, p. 5.

les mois ne correspondant pas à la période d'affluence, occasionnée par les fêtes nationales, présentera sans aucun doute une augmentation sensible pendant les trois derniers mois de l'année courante.

C'est donc sur des données solides que la recette probable de 1881 a été évaluée à 109,281,000 francs.

En ajoutant le produit des lignes nouvelles, exploitées en 1881, de celles à ouvrir en 1882, le produit de Liège-Turnhout et la progression probable de la recette de 1882 sur celle de 1881, on atteint le chiffre de 113,002,000 francs et l'amendement portant augmentation de 7 millions sur le chiffre du Budget primitif: 108,462,000 francs, se trouve donc justifié.

Postes.

Le produit des postes pour 1880 a dépassé la prévision et donne 11,537,000 francs. D'un autre côté, la recette des huit premiers mois permet de fixer la recette de toute l'année à 12,200,000 francs. — L'augmentation serait donc de 645,000 francs. — Tout fait présumer que cette majoration se reproduira. Toutefois le Gouvernement a fixé à 12,800,000 francs la recette pour 1882 limitant ainsi à 600,000 francs l'accroissement annuel. Ce chiffre de 12,800,000 francs permet la majoration de qui fait l'objet de l'amende sur cet article.

La section centrale exprime sa satisfaction au sujet de la manière dont se fait le service des postes et félicite l'honorable Ministre des Travaux publics d'avoir pris des mesures pour augmenter la distribution dans les grands centres.

Télégraphes.

L'augmentation de 200,000 francs qui fait l'objet du deuxième amendement élève à 2,700,000 francs la recette présumée.

En 1879 le télégraphe a rapporté . . . , . . . fr.	2,672,441 »
En 1880	2,518,000 »

La prévision de 2,500,000 francs pour 1881 sera sans doute dépassée. Il est naturel de majorer le chiffre de la recette pour 1882 et de porter au Budget en recette pour ce poste 2,700,000 francs.

Marine.

Le produit du service des bateaux à vapeur entre Ostende et Douvres a attiré l'attention de la section centrale. Il semble que la Belgique, admirablement placée pour le transit entre l'Angleterre et le continent, devrait voir un nombre beaucoup plus grand de voyageurs prendre place sur les malles de l'État.

Le service en lui-même est bien fait, mais les uns attribuent l'état de choses actuel à l'élévation du tarif entre Ostende et Londres; d'autres

soutiennent que l'État ne fait pas assez de publicité en Angleterre d'où il résulterait que nombre de voyageurs ne connaissent pas à l'avance les conditions de transport par la voie d'Ostende.

Il a paru à la section nécessaire de signaler ces observations au Gouvernement en l'invitant à faire le nécessaire pour rendre transit par la Belgique plus rapide et plus avantageux que par d'autres voies et aussi à augmenter la publicité à faire en Angleterre.

Droits d'accise.

A propos des droits d'accise il est observé que les lois qui établissent ces droits sont nombreuses et qu'il y a pour les intéressés une véritable difficulté de les bien comprendre et qu'elles sont souvent la source de difficultés et de frais inutiles.

La section demande aussi au Gouvernement s'il ne serait pas possible de ne pas entraver par des règlements surannés le travail des matières soumises à l'accise tout en sauvegardant les intérêts du Trésor.

Elle voudrait aussi voir simplifier et coordonner les lois sur ces impôts de manière à former en quelque sorte le Code fiscal.

Enfin la section centrale a été saisie de nombreuses pétitions qui lui ont été renvoyées par la Chambre et qui réclament l'augmentation des pensions civiles.

Il est évident que la section centrale du Budget des Voies et Moyens n'a aucune qualité pour s'occuper de dépenses à inscrire au Budget.

Le renvoi à la section centrale chargée d'examiner le projet d'augmentation des pensions dû à l'initiative parlementaire et qui a été ordonné, en ordre principal par la Chambre, se comprend, mais la section centrale du Budget des Voies et Moyens penserait excéder les limites de sa compétence en abordant l'examen de ce projet de loi soumis à l'étude d'une autre section centrale.

La section n'hésite cependant pas à manifester ses sympathies en faveur des pensionnés civils. Le fondement de leurs réclamations a, du reste, été reconnu par M. le Ministre des Finances à la séance du 1^{er} décembre.

Mais elle estime que c'est au Gouvernement de proposer l'augmentation des pensions, et qu'il faut attendre l'exposé de la situation du Trésor, car il faut avant tout créer les ressources nécessaires pour faire face à l'augmentation.

Le Budget des Voies et Moyens a été voté par toutes les sections sans observation.

La section centrale a approuvé, à l'unanimité, le présent rapport et le projet de loi dont elle a l'honneur de vous proposer l'adoption.

Le Rapporteur,

HENRI BOCKSTAEL.

Le Président,

AD. LE HARDY DE BEAULIEU.
