

(1)

(N° 3.)

Chambre des Représentants.

SESSION DE 1884-1885.

BUDGET DE L'EXERCICE 1885.

EXPOSÉ GÉNÉRAL.

MESSIEURS,

D'après les ordres du Roi, j'ai l'honneur de présenter à la Chambre, en remplacement du projet de Budget général pour 1885, qui lui a été soumis le 28 février dernier, quatorze projets de loi contenant les Budgets des divers Départements et services.

Pour la première fois depuis six ans, les recettes et les dépenses du service ordinaire sont en équilibre.

Malgré l'affaiblissement des revenus de l'État, nous nous sommes efforcés, mes collègues et moi, d'obtenir par des économies ce résultat si désirable, et nous y avons réussi.

Les réductions proposées, qui ne nuiront à aucun service public, s'élèvent à 10,550,489 francs.

D'autre part, pour tenir compte des faits aujourd'hui connus, il a fallu réduire de six millions sept cent quatre-vingt-deux mille deux cents francs (6,782,200 francs) les prévisions de recette établies par le projet primitif de Budget.

Voici la balance générale du service ordinaire :

Budget des Voies et Moyens révisé	fr. 319,561,490 »
Budgets des dépenses révisés	319,355,185 »
	<hr/>
Excédent de recette.	fr. 206,005 »

Le tableau suivant met en regard les crédits portés au projet de Budget primitif et au projet de Budget révisé pour chaque Département ou service, ainsi que les différences en moins.

MINISTÈRES ET SERVICES.	CRÉDITS DEMANDÉS POUR 1888		DIFFÉRENCE	
	par le	par le	entre les crédits demandés pour 1888	
	projet du Budget primitif.	projet du Budget révisé.	au projet primitif et les crédits proposés au projet révisé :	
			en plus.	en moins.
II. Dette publique	104,001,559	102,659,509	»	1,342,250
III. Dotations	4,748,675	4,678,675	»	70,000
IV. Ministère de la Justice	15,488,211	15,599,511	»	88,900
V. — des Affaires Étrangères.	2,565,210	2,562,985	»	225
VI. — de l'Intérieur et de l'Instruction publique	44,246,116	22,256,128	»	5,662,320
VII. — de l'Agriculture, de l'Industrie et des Travaux publics		16,547,668		
VIII. — des Chemins de fer, Postes et Télégraphes.	91,961,588	89,037,594	»	2,923,994
IX. — de la Guerre	46,063,800	45,652,000	»	411,800
X. Gendarmerie	3,400,000	3,448,000	»	48,000
XI. Ministère des Finances	15,856,015	15,847,015	»	9,000
XII Non-Valeurs et Remboursements	1,686,500	1,686,500	»	»
TOTAUX	520,905,674	519,555,185	»	10,550,489
1. Budget des Voies et Moyens (Fonds de l'amortissement compris.)	526,345,500	519,561,190	»	6,782,200
	- 3,562,284	+ 206,005		

Les changements apportés aux évaluations de recette se résument ainsi qu'il suit :

ARTICLES.	DIFFÉRENCES	
	EN MOINS.	EN PLUS.
2. — Contribution personnelle fr.	»	100,000
5. — Douanes	13,700	»
6. — Accises	4,412,500	»
8. — Enregistrement	800,000	»
10. — Hypothèques	200,000	»
19. — Chemins de fer	1,800,000	»
20. — Télégraphes électriques	»	150,000
21. — Postes	»	150,000
42. — Banque Nationale (circulation de billets).	»	100,000
43. — (Nouv.) Fonds d'amortissement demeurés sans emploi	48,000	»
48. — Recouvrements d'avances (Ministère de la Justice)	8,000	»
	7,282,200	500,000
EN MOINS. fr.	6,782,200	

Le Budget primitif des recettes et des dépenses extraordinaires (tableau n° XIV; art. 3 et 4 du projet de loi) portait :

En dépense	fr. 44,974,750 »
En recette	5,159,884 »
A couvrir par l'emprunt	39,814,866 »

Nous proposons, en un projet de loi distinct (n° XIV), le Budget révisé des dépenses et des recettes extraordinaires portant en dépense. fr.	36,594,750 »
En recette	17,682,228 »
A couvrir par l'emprunt	fr. 18,712,522 »

Il y a donc une diminution de dépense de fr. 8,580,000 »
 et une réduction de la somme à demander éventuellement
 au crédit de fr. 21,102,344 »

Ces aperçus généraux suffisent pour que les Chambres et le Pays puissent apprécier les modifications qui sont proposées. Des notes jointes à chaque projet de loi les expliquent avec plus de détails.

FORME DU BUDGET.

Il nous reste à justifier le changement apporté à la forme du nouveau projet de Budget proposé pour 1883.

De 1831 à 1846 inclusivement, le Budget des Voies et Moyens était présenté à la Législature comme formant une loi distincte; une autre proposition de loi comprenait les Budgets des dépenses. Mais, selon la marche des travaux de la Chambre, le projet unique proposé pour les Budgets de dépense était divisé en lois séparées relatives à un ou plusieurs Départements ou services. Ainsi en 1846, du 21 janvier au 15 juin, plusieurs lois publièrent successivement des Budgets de dépense à mesure qu'ils étaient votés.

En présentant le 15 avril 1846 sept Budgets de dépense pour 1847, le Ministre des Finances s'exprimait ainsi : « Les inconvénients de la marche » suivie jusqu'à présent sont très graves. Au sein du Sénat, des plaintes vives » et fondées se sont élevées à plusieurs reprises sur l'impossibilité où cette » assemblée s'est trouvée de discuter utilement et avec maturité les Budgets » dont la Chambre avait pu terminer l'examen avant le premier janvier. Pour » les autres, l'intervention tardive et incomplète de la Législature diminue ou » détruit l'efficacité de son contrôle préventif sur les dépenses de l'État, com- » plique la comptabilité, suspend ou paralyse l'action du Gouvernement. »

On crut remédier à ces inconvénients en prescrivant, par la loi de comptabilité de 1846, de présenter les Budgets au moins dix mois avant l'ouverture de l'exercice. De 1849 à 1883, les Budgets des Voies et Moyens et les Budgets de chaque Département ministériel ou service ont été proposés ensemble vers la fin de février, mais sous la forme de projets de loi distincts.

En moyenne, pendant cette période, d'après un relevé produit à la Commission nommée par l'honorable M. Graux pour examiner ces questions, à peu près les deux tiers des Budgets, à ne considérer que le nombre, ont été votés avant le premier janvier; un tiers en nombre (mais ce sont les plus importants) a été voté après l'ouverture de l'exercice.

La présentation des Budgets dix mois avant l'exercice n'a donc pas produit tous les résultats espérés. D'un autre côté, un sérieux inconvénient surtout quant au Budget des Voies et Moyens, a été constaté par l'expérience. Des prévisions formées si longtemps d'avance se sont trouvées démenties ou profondément modifiées à l'époque où les projets devaient être mis en discussion. Aussi, pour ainsi dire chaque année, a-t-il fallu refaire en grande partie, au mois d'octobre ou de novembre, les projets présentés en février.

La forme des Budgets adoptée depuis plus de 55 ans a été complètement changée par la présentation du *Budget général* de 1884, déposé le 28 février 1883. Le projet de loi unique comprenait le Budget des Voies et Moyens, onze Budgets des dépenses ordinaires, un Budget des dépenses sur ressources extraordinaires, un autre sur les ressources dites spéciales, les recettes et dépenses pour ordre; le tout en XVII tableaux dont l'un était une récapitulation (n° XIII), l'autre un compte de prévision des résultats de l'exploitation des chemins de fer qui faisait partie de la loi (n° XVII).

Ce n'était donc pas seulement un retour au régime antérieur à 1847, mais une innovation radicale bouleversant même tout le système de la loi de comptabilité quant aux dépenses extraordinaires.

La Chambre modifia d'abord son règlement pour confier l'examen du Budget général à une Commission composée de vingt et un membres : le président, les deux vice-présidents et dix-huit membres nommés par les sections (trois par section). Plus tard, le 29 janvier 1884, elle régla la discussion et le vote comme si chaque tableau formait une loi spéciale. Il n'en pouvait être autrement.

La Commission se mit sans doute résolument à l'œuvre et appliqua largement le principe fécond de la division du travail; néanmoins, bien que la session ordinaire de 1882-1883 ait duré jusqu'au 18 août, la Chambre se sépara sans avoir reçu un seul rapport.

Le 17 octobre 1883, le Gouvernement adressa au Président de la Chambre un volume contenant trois séries d'amendements changeant entièrement la physionomie du Budget. En février, celui-ci soldait par un déficit de fr. 26,113,531 74 c. En octobre, le déficit était réduit à fr. 16,981,531 74 c. Des rapports partiels furent déposés successivement du 27 novembre au 12 décembre, et la discussion commencée le 15 janvier se termina le 28 mars 1884. Enfin, le projet déposé le 28 février 1883, transformé de nouveau de manière à solder par un déficit de 6,422,014 francs, devint la loi du 7 mai 1884 et cela après une élaboration de quatorze mois.

Ainsi aucun Budget, pas même celui des Voies et Moyens, ne devint loi; avant que plus du tiers de l'exercice fût écoulé.

Deux lois allouèrent des crédits provisoires, l'une 82,030,000 francs à l'ordinaire et 14,970,000 francs à l'extraordinaire; l'autre, les deux tiers de ces sommes. Ces lois interdisaient d'engager aucune dépense nouvelle; elles décrétaient des reports provisoires et des ressources extraordinaires; elles se référaient à des tableaux non votés.

On le voit, les débuts de l'innovation ont été malheureux; ils ont été surtout déplorable, quant au service extraordinaire, en paralysant l'action administrative pendant les quatre premiers mois de l'année.

Si le même régime était adopté pour les projets de Budgets de 1885, il produirait les mêmes conséquences; peut-être même ces conséquences seraient-elles plus défavorables. La grande commission ayant abordé, vraisemblablement avant la fin de la dernière session, l'examen du Budget général présenté en février 1884, son travail est à recommencer tant à cause de la nécessité de remplacer une partie de ses membres qu'en raison des changements aujourd'hui proposés : à l'ouverture de la présente session, tout reste donc à faire et la Chambre, jusqu'à l'époque où elle se sépare d'ordinaire pour les vacances du nouvel an, aura seulement de 20 à 24 séances utiles.

En proposant de comprendre dans une seule loi toutes les lois de finances, on a fait valoir, comme avantage principal de l'innovation, que les Chambres se rendraient mieux compte de la situation. A toutes les époques, quel que fût le régime adopté, la balance entre les recettes et les dépenses a été établie comme elle l'a été pour le Budget de 1884; on ne conçoit même pas la possibilité de présenter les Budgets sans mettre en évidence et sans comparer l'actif et le passif. A cet égard, le régime nouveau n'a rien changé. Mais on pourrait désormais joindre aux rapports des sections centrales, à mesure que des Budgets seraient votés, le tableau comparatif mis au courant d'après les décisions prises par la Chambre. Il suffirait d'ajouter deux colonnes au tableau ci-annexé pour y inscrire les chiffres successivement adoptés.

Après avoir consulté ceux qui, par leurs fonctions, sont chargés de l'application des lois de finances, nous proposons à la Chambre de revenir, pour le Budget de 1885, à la pratique suivie de 1847 à 1883 inclusivement. Les nouveaux projets sont imprimés; ils pourront être immédiatement distribués.

Il suffira à la Chambre de décider que les quatorze projets, formant ensemble le Budget général, sont renvoyés aux sections qui les examineront comme toutes les autres propositions de loi. Elle pourrait utilement fixer en même temps l'ordre de priorité à suivre pour l'examen des Budgets. Dans l'intérêt des services publics, on aborderait en premier lieu les Budgets des Voies et Moyens, de la Dette publique et des Recettes et des Dépenses extraordinaires. Si, en effet, le Budget des Voies et Moyens n'est pas devenu loi avant l'ouverture de l'exercice, on ne peut plus, sans jeter la perturbation dans les recouvrements, user du droit de modifier certaines bases ou taux d'impôts existants, droit que la Chambre a plusieurs fois exercé sans changer les lois organiques. Si le Budget des Recettes et des Dépenses extraordinaires était remis après le 1^{er} janvier, tous les excédents de crédit seraient annulés par l'effet de l'article 7 de la loi du Budget général du 7 mai dernier, et l'administration ne pourrait se mettre aussi convenablement en mesure d'employer utilement les crédits nouveaux. Mais l'adoption du Budget des Recettes extraordinaires dépend, cette année, du vote qui sera émis sur l'article 2 de la loi fixant le Budget de la Dette publique.

Il est donc utile de placer en premier rang les trois Budgets dont on vient de parler : un bon nombre d'autres, nous l'espérons, pourront être votés par les deux Chambres avant le 1^{er} janvier 1885.

La publication annuelle si intéressante de la situation du Trésor a été interrompue. En 1884, la plupart des données qu'on était habitué à trouver réunies ont été éparpillées dans le Budget général; il en est qui ont disparu, par exemple le relevé méthodique des travaux d'utilité générale accomplis depuis 1830. Nous nous proposons de reprendre aussi sous ce rapport les habitudes anciennes.

En vous soumettant le Budget de l'exercice 1886, vers la fin du mois de février prochain, le Gouvernement aura le devoir de vous proposer une solution définitive quant à la forme de la loi du Budget.

Le Ministre des Finances,

A. BEERNAERT.

