

(1)

(N° 26.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 15 DÉCEMBRE 1878.

Budget des Voies et Moyens pour l'exercice 1879 (1).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Le projet de loi présenté le 27 février dernier par le précédent Ministre des Finances, M. Malou, dispose dans son article 1^{er} que les impôts existants au 31 décembre prochain, ainsi que la taxe des barrières non supprimées, seront recouvrés pendant l'année 1877 d'après les lois et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception.

En conséquence des dispositions de ces lois et tarifs, le projet, par son article 2, évalue à 267,109.760 francs le Budget des recettes de l'État pour l'exercice 1879 et à 1,680,000 francs les recettes spéciales, provenant des ventes de biens domaniaux autorisées par les lois qu'il indique, — le tout suivant le détail énoncé dans le Budget annexé au projet de loi.

Aucune modification n'a été proposée, ni par le Gouvernement, ni par les sections de la Chambre des Représentants, à l'article 1^{er} du projet, et la Chambre, en le votant, ne fera qu'exécuter la disposition de l'article 111 de la Constitution, aux termes duquel « les impôts au profit de l'État sont » votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un » an, si elles ne sont renouvelées. »

Quelques observations ont cependant été émises au sein de la section cen-

(1) Budget, n° 88, I (session de 1878-1879).

Amendements du Gouvernement, n° 8.

(2) La section centrale, présidée par M. DE WÆL, était composée de MM. SABATIER, LESCAUTS, DEMEUR, HOUTART, LE HARDY DE BEAULIEU et WASCHER.

trale sur des modifications dont la prompte introduction dans les lois d'impôt paraît désirable.

Elles ont porté notamment sur l'adoption du timbre adhésif pour effets de commerce créés à l'intérieur du pays. Cette réforme a été réclamée à maintes reprises. Elle a fait l'objet de nombreuses pétitions, notamment celles de membres de l'*Union commerciale et industrielle* de Liège et de l'*Union syndicale* de Bruxelles.

Elle a été examinée par la Commission permanente de l'industrie qui, dans un rapport présenté à la Chambre le 16 mai dernier, a exprimé un vœu en faveur de son adoption. Elle a été introduite en Autriche, dans les Pays-Bas, en France, etc. Le Gouvernement a été plusieurs fois appelé à s'expliquer sur les obstacles qui s'opposeraient à son introduction en Belgique; mais ces explications n'étant pas décisives, la section centrale a cru devoir lui adresser de nouveau une question à ce sujet.

La réponse qu'elle a reçue (voir *Annexe*, p. 14) renvoie aux explications antérieures et n'y ajoute pas beaucoup. Elle se borne à constater qu'en Hollande le produit du droit de timbre a diminué depuis que la loi du 9 avril 1869 y a introduit le timbre adhésif, mais elle n'indique pas quelle a été l'importance de cette diminution; elle ajoute qu'en Angleterre, on résiste à l'adoption de cette réforme, mais elle ne parle pas des autres pays dans lesquels la réforme a été admise. Ainsi la loi française du 27 juillet 1870, portant fixation du Budget de l'exercice 1871, a disposé dans son article 6 que « le droit de timbre auquel sont assujettis les effets de commerce créés en » France pourra être acquitté par l'apposition de timbres mobiles. » L'article ajoute : « Pourront également être timbrés au moyen de timbres mobiles les papiers destinés à l'impression des affiches et des formules assujetties au timbre de dimension. » Et il ne paraît pas que ces dispositions aient été jugées mauvaises, puisqu'une loi postérieure, en date du 25 mai 1872, en a étendu le principe au droit de timbre des connaissements.

Il est donc désirable que le Gouvernement continue, ainsi que d'ailleurs il l'annonce dans sa réponse, l'examen de la question.

La section centrale a aussi demandé au Gouvernement s'il s'occupe de la révision du tarif des douanes, spécialement en ce qui concerne les fils et tissus de coton. La libre entrée des fils de coton a été demandée à la Législature par de nombreuses pétitions et, le 23 mai dernier, elle a été l'objet d'un intéressant rapport de M. Janssens, au nom de la Commission permanente de l'industrie. Les conclusions de ce rapport, qui tendent à satisfaire au vœu des pétitionnaires, ont été approuvées par la section centrale. On verra, dans la réponse à la cinquième question (page 14), les raisons qui, pour le moment, déterminent le Gouvernement à écarter tout projet d'abaissement de l'ensemble des taxes du tarif douanier et à élever des doutes sur l'opportunité de la suppression des droits qui frappent les fils de coton et les tissus de coton.

Enfin la section centrale a appris, en ce qui concerne la révision de la loi sur la contribution personnelle, que l'étude en a été commencée.

Des modifications ont été présentées le 21 novembre dernier par le nou-

veau Ministre des Finances, M. Graux, aux évaluations primitives des recettes, dont le total est indiqué dans l'article 2 du projet de loi.

Ces modifications entraînent ensemble une réduction de 2,674,300 francs sur les évaluations primitives, de telle sorte que celles-ci se trouvent réduites à 264,433,260 francs.

Les modifications se décomposent comme il suit :

D'abord, le Gouvernement propose d'augmenter de 100,000 francs l'évaluation des fonds de consignation et d'un million de francs les évaluations du produit des chemins de fer.

Ceux-ci figureraient au Budget pour une somme de 93 millions, au lieu de 92, montant de l'évaluation primitive.

Par suite de l'ouverture de lignes nouvelles et surtout par suite des rachats de chemins de fer dans ces dernières années, on ne peut, pour évaluer le revenu de l'exercice 1879, se référer au produit des années antérieures. C'est pourquoi la section centrale a demandé au Gouvernement à quelle somme s'élève la recette de l'année 1878. Il résulte de la réponse du Gouvernement que cette somme s'élèvera pour l'année entière, à près de 91 millions (voir page 13). La réalisation de ces prévisions suppose donc que l'exercice 1879 procurera un accroissement de recette de 2 millions de francs. Pour justifier cet accroissement, on ne peut tenir compte de l'exploitation du réseau des Flandres, puisque, s'il est vrai que cette exploitation n'a été attribuée à l'État que par la loi du 31 mai 1878, elle a pris cours, aux termes des conventions approuvées par cette loi, le 1^{er} janvier précédent. L'accroissement de 2 millions de francs devra donc tout entier — sauf le produit de quelques kilomètres à ouvrir en 1879 — être obtenu sur les lignes actuellement en exploitation.

D'autre part, le Gouvernement propose de ne pas faire entrer dans le Budget des Voies et Moyens la somme de 2,350,000 francs qui a été portée dans le projet primitif sous la rubrique : « Fonds d'amortissement des dettes à 4 1/2 p. %, attribués au Trésor par l'article 4 de la loi du 12 juin 1869. »

Cette somme est la même — plus des intérêts — que celle qui est portée au Budget de la Dette publique de l'exercice 1879 (art. 2 et 7), pour être affectée au service de l'amortissement des dettes à 4 1/2 p. %.

Pareille somme a figuré aux Budgets de la Dette publique des exercices précédents, mais jamais elle n'a été portée par les Chambres au Budget des Voies et Moyens.

La section centrale estime que c'est à bon droit que M. le Ministre des Finances propose de ne pas donner suite à l'innovation projetée par son prédécesseur.

A la vérité, il est à croire que les fonds à 4 1/2 p. % seront cotés au-dessus du pair en 1879 comme précédemment ; qu'ainsi les sommes affectées à leur amortissement resteront sans emploi et seront attribuées au Trésor, en conformité de la loi du 12 juin 1869 ; mais ce n'est pas une raison pour que les Chambres fassent figurer ces sommes au Budget des Voies et Moyens.

Porter ces sommes en dépense au Budget de la Dette publique et les porter

en recette au Budget des Voies et Moyens équivaldrait à ne les porter ni en recette ni en dépense, et il va de soi que l'État ne peut se dispenser de porter à son Budget des sommes qu'il s'est engagé éventuellement à payer à ses créanciers. Aussi, alors même que les fonds d'amortissement restés sans emploi pourraient, comme on l'a soutenu, être ajoutés aux recettes ordinaires, après constatation du non-emploi, ils ne pourraient être portés en recettes, ni ordinaires, ni extraordinaires, avant l'expiration du délai pendant lequel ils sont affectés à l'amortissement. C'est ce que reconnaissait, dans la séance du 3 décembre dernier, l'ancien Ministre des Finances, M. Jacobs.

La section centrale est au surplus d'avis que si, comme pendant les années précédentes, ces fonds d'amortissement ne sont pas employés, ils devront être portés dans les comptes, parmi les ressources extraordinaires, et non parmi les ressources ordinaires, ainsi que cela a toujours eu lieu. En effet de ce que, en vertu des clauses des contrats d'emprunts, l'État se trouve, pendant une période plus ou moins longue, délié, vis-à-vis de ses créanciers, de l'obligation d'amortir sa dette, il ne suit pas que, pendant cette période, ses revenus augmentent de la somme non employée à l'amortissement; il en résulte seulement que la portion du capital à amortir et non employée reste disponible entre ses mains. Il doit donc la faire figurer au compte de capital et non au compte de revenu.

Le Gouvernement propose en outre de diminuer de 1,174,500 francs l'évaluation primitive du produit des accises, de 150,000 francs celle des télégraphes et de 100,000 francs celle de la marine.

La diminution du produit des accises concerne principalement les eaux-de-vie. De ce chef, la différence entre les évaluations primitives et celles qui sont aujourd'hui proposées est de 780,000 francs.

La part afférente à l'État dans le produit de l'accise sur la fabrication des eaux-de-vie s'est élevée successivement :

En 1872 à.	fr. 11,015,000
1873	15,247,000
1874	15,501,000
1875	16,549,000
1876	16,435,000
1877	15,127,000

En constatant, l'année dernière, la réduction de la recette, le Gouvernement proposa diverses augmentations de droit qui, dans sa pensée, devaient relever le produit de l'accise sur cette matière et justifier l'évaluation portée au Budget de l'exercice 1878, s'élevant à 15,892,500 francs.

Les nouveaux droits furent déclarés applicables à partir du 1^{er} mars 1878. A en juger par les résultats des trois premiers trimestres de l'année 1878, les espérances exprimées l'an dernier ne se réaliseront pas entièrement. En effet, le produit ne s'est élevé, pendant ces neuf mois, qu'à 10,869,000 francs, contre 10,692,000 pendant les neuf premiers mois de l'année précédente.

Il serait donc imprudent de maintenir au Budget de l'exercice 1879 l'évaluation primitive de 15,892,500 francs. Le Gouvernement propose de la

réduire à 15,112,500 francs, c'est-à-dire à une somme presque égale au produit de l'exercice 1877, et cette évaluation, qui semble à l'abri de tout mécompte, a été approuvée par la section centrale.

D'autres réductions, moins importantes, ont été apportées aux évaluations du produit de l'accise sur les vins, les bières et les vinaigres; elles se justifient, de même que celles portant sur les télégraphes et la marine, par des considérations de même nature.

En ce qui concerne les eaux-de-vie, des observations ont été soumises à la section centrale sur le taux de la décharge du droit d'accise, qui a été réduit, par la loi du 15 août 1875, de 65 à 55 francs l'hectolitre, et, par arrêté royal du 17 août 1874, porté en vertu de cette loi, à 50 francs.

Il a été dit que ces réductions sont excessives et aboutiraient à rendre impossible à nos distillateurs toute concurrence sur les marchés étrangers.

A l'appui de ces observations, on a produit le tableau des exportations constatant que, pour les dix premiers mois de l'année 1878, l'exportation des eaux-de-vie avec décharge de l'accise s'est réduite à 51,696 hectolitres, alors que, dans la même période de l'année précédente, elles s'étaient élevées à 51,620 hectolitres. Il résulte aussi de ce tableau que les exportations se trouvent aujourd'hui limitées en quelque sorte à un seul pays.

La section centrale, tout en écartant l'idée qu'il faille accorder aux distillateurs une prime à l'exportation de leurs produits, a cru devoir soumettre à M. le Ministre des Finances les plaintes qui lui étaient parvenues. La réponse du Gouvernement est transcrite dans les Annexes, page 11.

C'est avec les ressources dont l'évaluation est faite dans le Budget des Voies et Moyens que l'État doit subvenir aux dépenses qui sont portées dans les autres Budgets, et la *note préliminaire* du Budget des Voies et Moyens de l'exercice 1879 constate que, pour cet exercice, les dépenses des autres Budgets déposés le 27 février dernier ont été alors évaluées ensemble à la somme de fr. 264,548,522 55 c.

Dans ces conditions, le Budget des Voies et Moyens, comparé aux Budgets de dépense, présenterait donc une insuffisance de recette de 115,262 fr. 55 centimes.

Il n'y a pas lieu, en effet, de tenir compte ici du produit des ventes de biens domaniaux, mentionné à l'article 2 du projet de loi. Ce produit, comme le constate le Budget des Voies et Moyens, est une *ressource extraordinaire*; il est destiné à couvrir des dépenses autres que celles portées dans les Budgets; il doit entrer dans le fonds spécial institué par la loi du 1^{er} juin 1874 pour l'appropriation et la vente de certains terrains domaniaux; et ce fonds, dont les ressources doivent servir d'abord au paiement des travaux d'aménagement des terrains, a été affecté, par la loi du 18 avril 1878, à concurrence de 5 millions de francs, à la construction de deux forts permanents en avant de Lierre et de Waelhem. Le produit de la vente des terrains est à juste titre rattaché au Budget des Voies et Moyens; mais on peut d'autant moins y avoir égard pour apprécier la balance des Budgets qu'actuellement il est absorbé et au delà par des crédits spéciaux. C'est ce qui résulte de la réponse faite par le Gouvernement à l'une des questions qui lui ont été adressées par la section centrale (voir 8^{me} question, page 16).

D'un autre côté, des modifications à plusieurs des Budgets de dépenses déposés le 27 février dernier ont été présentées par le Gouvernement. Celles qui concernent les Budgets des Affaires Étrangères, des dotations, du corps de la gendarmerie et de la Dette publique présentent ensemble une augmentation de fr. 1.584,879 25 c^s.

Des modifications plus importantes paraissent devoir être proposées à d'autres Budgets. Ainsi les dépenses du Département de la Guerre qui, pour l'exercice 1877, se sont élevées, non compris le Budget du corps de la gendarmerie, à la somme de fr. 45,228,607 39 c^s, ne sont portées, dans le Budget présenté le 27 février dernier pour l'exercice 1879, qu'à la somme de 41,595,500 francs, soit une différence d'environ de 3,855,000 francs.

Il entre dans les attributions de la section centrale, chargée de l'examen du Budget des Voies et Moyens, d'examiner si les recettes comprises dans ce Budget, en les supposant bien établies, seront suffisantes pour couvrir les dépenses de l'exercice auquel le Budget se rapporte. C'est même là, semble-t-il, un des objets principaux de sa mission; mais dans les conditions où elle est placée, la section centrale est impuissante à faire cet examen. En effet, la comparaison du montant des recettes avec le montant des dépenses peut seule permettre de juger de leur équilibre. Ce sont là deux éléments inséparables d'un seul problème. Le Gouvernement, en présentant l'ensemble des Budgets annuels, ne peut se dispenser de mettre en regard le Budget des Voies et Moyens et les divers Budgets de dépense, et c'est pourquoi chacun de ces derniers Budgets est revêtu de la signature du Ministre des Finances, à côté de celle du chef du Département auquel le Budget se rapporte. Cette obligation incombe aussi à la Chambre, et cependant cette année, comme les années précédentes, la section centrale qui doit s'occuper du Budget des Voies et Moyens ne connaît même pas à quelle somme s'élèvent les Crédits que le Gouvernement se propose de demander pour couvrir les dépenses de l'exercice. Il en est ainsi non-seulement pour le Budget de la Guerre, mais aussi pour les Budgets des Travaux publics, de l'Intérieur et de l'Instruction publique.

Diverses circonstances, et spécialement le changement récent du Ministère, expliquent, sans doute, les retards qui se produisent cette année. Aussi il est permis d'espérer qu'à l'avenir la section centrale sera mise à même de vérifier si les ressources du Budget sont en rapport avec l'ensemble des crédits réclamés par le Gouvernement.

Nous ne parlons que des crédits tels qu'ils sont réclamés par le Gouvernement dans les projets des Budgets; car, d'après le mode usité en Belgique pour l'examen du Budget général de l'État, des sections centrales distinctes sont chargées de l'examen du Budget des recettes et de l'examen de chacun des Budgets de dépenses; spécialement la section centrale, chargée de faire rapport sur le Budget des Voies et Moyens n'est saisie ni du Budget des Travaux publics, ni du Budget des Finances, ni des autres Budgets.

C'est là une anomalie : l'unité de vues qui doit présider à la confection du Budget de l'État est impossible dans ces conditions. Cette anomalie ne se rencontre pas dans les autres corps, chargés de l'examen de Budgets, spécialement dans les Conseils communaux et dans les Conseils provinciaux. Là une même commission est chargée de délibérer et de faire rapport sur l'ensemble du Budget.

Il a paru convenable d'appeler l'attention de la Chambre sur ce point : son action ne peut être effective, au point de vue du bon ordre dans les finances de l'État, que si, sous une forme quelconque, il est remédié à l'état de choses que nous venons de signaler.

Au lendemain du jour où la Chambre, en réponse au Discours du Trône, a constaté « que l'équilibre des recettes et des dépenses doit être assuré en tout état sagement gouverné » et que « les moyens de pourvoir à cette nécessité politique seront l'objet de notre examen attentif, » il est superflu d'insister sur la nécessité de cet équilibre et sur le devoir de la Chambre d'y veiller.

L'attention de la section centrale a été appelée sur l'époque à laquelle a lieu la présentation du Budget général de l'État. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 15 mai 1846, sur la comptabilité de l'État, le Budget des recettes et des dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice doit être présenté au moins *dix mois* avant l'ouverture de l'exercice.

Le Gouvernement se conforme chaque année à cette prescription et il présente le Budget au mois de février qui précède l'ouverture de l'exercice. A cette date, il y a des recettes et des dépenses dont l'évaluation peut aisément être établie : ce sont celles qui se renouvellent uniformément ou dont les modifications annuelles sont soumises à des règles en quelque sorte permanentes. Pour celles-là, il y a un intérêt médiocre à voir présenter le Budget dix mois avant l'ouverture de l'exercice. Les autres recettes et dépenses, celles qui subissent chaque année des modifications plus ou moins importantes, ne peuvent guère être évaluées dix mois avant l'ouverture de l'exercice. Aussi, tant pour les recettes que pour les dépenses, le Gouvernement lui-même est dans l'obligation de présenter chaque année des amendements au Budget primitif.

Ces amendements sont successivement déposés à partir du mois de novembre qui précède l'exercice, et ils portent précisément sur les articles qui appellent plus particulièrement l'attention, parce que les amendements proposés constituent des innovations aux Budgets votés pour les exercices antérieurs.

Dans le fait, la présentation des Budgets au mois de février qui précède l'ouverture de l'exercice n'a lieu que pour la forme. C'est ce que constatait l'ancien Ministre des Finances, M. Malou, dans la séance du 19 novembre dernier, lorsqu'il disait :

« Je suppose que, selon l'usage, MM. les Ministres ont des amendements à proposer aux Budgets. Il est même impossible qu'il en soit autrement, puisqu'il y a maintenant des faits connus qui ne l'étaient pas à l'époque où la loi de comptabilité a obligé le Gouvernement de déposer les Budgets, qui l'ont été, je dirai, pour la forme, par respect pour la légalité. »

Dans le fait, l'examen des Budgets présentés en février n'est commencé le plus souvent par la Chambre qu'à partir du mois de novembre et, lorsque, par exception, l'examen en sections a lieu avant cette époque, les amendements qui sont présentés à la veille de la discussion publique rendent en quelque sorte inutile le travail fait en sections.

Ce sont ces considérations qui ont déterminé la section centrale à adresser au Gouvernement la question suivante à côté de laquelle nous plaçons la réponse :

Question de la section centrale.

Réponse du Gouvernement.

En exécution de l'article 1^{er} de la loi sur la comptabilité, le Budget général de l'État est présenté à la fin du mois de février qui précède l'ouverture de l'exercice; mais les prévisions de recettes et de dépenses faites à cette époque sont chaque année l'objet d'amendements importants proposés par le Gouvernement lui-même, et ces amendements ne sont présentés au plus tôt qu'au mois de novembre suivant, époque à laquelle commence d'habitude la discussion du Budget.

Dans cet état de choses, ne conviendrait-il pas de modifier l'article 1^{er} de la loi sur la comptabilité, en tant qu'il ordonne la présentation du Budget *au moins dix mois* avant l'ouverture de l'exercice, et de manière à permettre au Gouvernement de présenter en une fois le projet définitif?

En exigeant le dépôt des Budgets dans le délai mentionné ci-contre, la loi de comptabilité a eu surtout en vue de faciliter les travaux de la Chambre et du Sénat; elle a voulu que ces assemblées reçussent, l'une et l'autre, les Budgets assez à temps pour pouvoir les examiner avec soin et les voter chaque année pour l'exercice suivant, sans devoir recourir à des crédits provisoires.

De son côté, le Gouvernement peut satisfaire à l'obligation qui lui est imposée. Il est généralement en mesure d'évaluer avec assez de précision ses voies et moyens et ses besoins, dès le mois de février qui précède l'exercice.

S'il lui arrive parfois d'avoir à proposer certaines modifications, d'ailleurs peu importantes, à un petit nombre d'articles, ces modifications ne touchent pas à l'économie générale des Budgets et n'obligent pas au renouvellement d'études déjà faites.

La nécessité de modifier, sous ce rapport, la loi sur la comptabilité est donc très-discutable.

Comme on le voit, M. le Ministre des Finances actuel estime que le Gouvernement est généralement en mesure d'évaluer les voies et moyens et les besoins de l'État dès le mois de février qui précède l'exercice et que la nécessité de modifier, sous ce rapport, la loi sur la comptabilité est très-discutable.

La section centrale, tout en appelant sur ce point l'attention de la Chambre, doit donc se borner, quant à présent, à exprimer le vœu que la présentation des Budgets à l'époque que fixe la loi actuellement en vigueur ait lieu dorénavant autrement que pour la forme.

La troisième section a émis le vœu que les recettes et dépenses extraordinaires soient désormais comprises dans les Budgets présentés annuellement.

A la vérité, on trouve dans les Budgets de dépenses, à côté des *charges ordinaires*, une colonne pour les *charges extraordinaires et temporaires*. Ainsi, dans les Budgets de l'exercice 1879, dont l'import total dépassera 265 millions de francs, ces charges extraordinaires et temporaires sont comprises pour environ 7 millions de francs. Elles ont pour objet, par exemple, les travaux extraordinaires de réparation, d'agrandissement ou d'entretien des bâtiments, des canaux, des ports, les intérêts de bons du Trésor, les subsides exceptionnels, etc.

Ce n'est pas de ces dépenses qu'a entendu parler la troisième section, puisque ces dépenses sont, comme les charges ordinaires, destinées à être couvertes par les ressources portées au Budget des Voies et Moyens: malgré

la dénomination qui leur est donnée, elles sont comprises dans les services ordinaires et portées comme telles dans les comptes.

En dehors de ces dépenses, la Législature est, chaque année, appelée à voter, par des projets de loi divers, des dépenses beaucoup plus importantes et qui méritent à plus juste titre la dénomination de dépenses extraordinaires. Les dépenses de cette nature votées dans ces dernières années sont, par exemple, celles afférentes aux travaux maritimes d'Anvers, au nouveau Palais de Justice de Bruxelles, aux constructions et aux ameublements de maisons d'école, aux nouvelles casernes, aux nouvelles lignes de chemins de fer, à l'appropriation et à la mise en valeur de terrains domaniaux, à l'Hôtel des Monnaies, etc., etc.

Considérées en elles-mêmes, ces dépenses diffèrent de celles qui sont portées aux Budgets sous la dénomination de charges extraordinaires et temporaires, non-seulement en ce qu'elles sont beaucoup plus importantes, mais aussi en ce qu'elles ont pour objet des entreprises nouvelles dans lesquelles s'engagent les capitaux de l'État. Aussi elles ne sont pas destinées à être couvertes au moyen des revenus de l'État, au moyen des ressources ordinaires du Budget, mais elles sont l'objet de crédits spéciaux et elles sont couvertes par des *recettes extraordinaires*, qui consistent particulièrement dans le produit des emprunts, des aliénations de fonds domaniaux, dans les sommes non employées sur les fonds d'amortissement, etc., etc.

Ces recettes et ces dépenses, votées par des lois spéciales, sont rattachées au Budget par l'Administration des Finances et portées par celle-ci dans les comptes annuels soumis à l'approbation de la Législature, plusieurs années après qu'elles sont effectuées; mais ces recettes, à l'exception de celles provenant de l'aliénation des biens domaniaux, ne sont pas comprises dans les Budgets votés annuellement, non plus que les dépenses qu'elles sont appelées à couvrir.

N'est-il pas désirable qu'il en soit autrement? N'est-il pas désirable que chaque année le Gouvernement présente aux Chambres législatives et que celles-ci soient appelées à voter le Budget des recettes et dépenses extraordinaires, tout aussi bien que le Budget des recettes et des dépenses ordinaires?

Les avantages de la formation d'un Budget annuel présentant, dans leur ensemble, les ressources et les dépenses de cette nature pour l'exercice qui va s'ouvrir ne semblent pas pouvoir être méconnus.

Pendant longtemps, les recettes et les dépenses extraordinaires ont eu un caractère en quelque sorte exceptionnel. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui. Elles ont un caractère de permanence et elles fournissent les éléments d'un Budget sur lequel il importe assurément que l'attention des Chambres et du pays soit appelée chaque année. On en jugera par le tableau suivant, qui porte sur la dernière période décennale, et dont les chiffres sont empruntés aux documents publiés par l'Administration des Finances, sauf pour l'année 1877, dont les chiffres ont été communiqués à la section centrale par le Gouvernement :

Services extraordinaires et spéciaux.

EXERCICES.	RECETTES.	DÉPENSES.	EXCÉDANTS	
			DE RECETTES.	DE DÉPENSES.
	Millions de francs.	Millions de francs.	Millions de francs.	Millions de francs.
1868	55.5	19.2	14.1	»
1869	25.8	27.3	»	1.5
1870	14.9	25.0	»	10.1
1871	48.9	45.9	5.0	»
1872	26.5	51.0	»	24.5
1873	114.0	154.1	»	20.1
1874	72.4	60.5	11.9	»
1875	52.7	45.1	»	12.4
1876	71.5	44.5	27.0	»
1877	88.8	124.7	»	35.
TOTAUX	528.8	575.5	58.0	104.5
MOYENNE ANNUELLE. . .	52.8	57.5	46.5	

Comme on le voit, les recettes extraordinaires se sont élevées, pendant la dernière période décennale, à plus de 528 millions de francs et les dépenses extraordinaires à plus de 575 millions. C'est une moyenne annuelle de plus de 50 millions, tant pour les dépenses que pour les recettes.

La section centrale, adoptant le vœu de la troisième section, émet l'avis que ces dépenses et ces recettes doivent, dans la mesure de ce qui est possible, être comprises dans les Budgets présentés annuellement et qu'à ce point de vue elles doivent être soumises aux mêmes règles que les dépenses et les recettes ordinaires.

Plusieurs autres questions ont été soumises à la section centrale, spécialement en ce qui concerne les amendes encourues pour retards dans les fournitures adjudgées par les divers Départements ministériels et en ce qui concerne certains terrains de l'État, qui, d'après des renseignements précis, auraient été donnés en location depuis plusieurs années à des conditions très-préjudiciables au Trésor public. Ces questions ont été transmises à M. le Ministre des Finances, dont les réponses sont consignées aux pages 12 et 15 de ce Rapport.

Tout en exprimant l'avis que le produit des amendes prémentionnées doit figurer au Budget des Voies et Moyens, la section centrale regrette de n'avoir pas eu à sa disposition un temps suffisant pour l'exposé de cette question et de plusieurs autres.

Elle a, au surplus, adopté le Budget à l'unanimité et elle a l'honneur d'en proposer l'adoption à la Chambre.

Le Rapporteur,
A. DEMEUR

Le Président,
LÉOPOLD DE WAELE

ANNEXES.

BUDGET DES VOIES ET MOYENS POUR 1879.

Questions de la section centrale.

Réponses du Gouvernement.

PREMIÈRE QUESTION.

L'attention de la section centrale a été appelée sur la diminution considérable de l'exportation des eaux-de-vie, et, tout en exprimant l'opinion que le taux de la décharge ne doit pas être fixé de manière à constituer une prime à l'exportation, la section demande si les modifications introduites par les lois récentes n'ont pas réduit ce taux outre mesure, au point qu'elles devraient avoir pour résultat de fermer bientôt aux distillateurs belges les marchés étrangers.

Dans la question qu'elle a posée, la section centrale exprime l'opinion que le taux de la décharge ne doit pas être fixé de manière à constituer une prime à l'exportation. Tout se résume donc à rechercher si le taux actuel de la décharge à l'exportation des eaux-de-vie comprend le remboursement intégral du droit qui a été payé à la fabrication.

D'après la loi du 24 décembre 1877, le taux du droit pour les distillateurs de farine de céréales non blutée qui font usage de macérateurs est fixé à 5 francs, par hectolitre de capacité imposable. Pour ceux qui travaillent des mélasses, ce droit est fixé à 8 francs. Les distillateurs qui exportent sont en général compris dans ces deux catégories. Or, la décharge à l'exportation étant de 50 francs par hectolitre d'eau-de-vie à 50°, il en résulte que le rendement légal pour ces industriels s'élève respectivement à 10 litres et à 16 litres par hectolitre de capacité imposable.

Le tarif qui précède a été arrêté d'après les rendements effectifs constatés en 1876. On a reconnu en 1877 que ces rendements se sont encore accrus, et, bien que les renseignements recueillis en 1878 ne soient pas encore parvenus à l'administration, il est certain qu'ils n'accuseront aucune réduction dans les rendements obtenus.

Le droit de fabrication est donc largement déchargé à l'exportation.

Quant à la diminution des exportations, les causes en sont multiples et fort difficiles à déterminer d'une manière précise. Mais, admettant même que la réduction de la décharge y ait une certaine part, il résulte de ce qui précède

Questions de la section centrale

Réponses du Gouvernement.

DEUXIÈME QUESTION.

Les amendes encourues pour retards dans les fournitures adjudgées par les divers départements ministériels figurent-elles au Budget des voies et moyens? — Dans quel article?

Tout en reconnaissant que l'établissement et la remise de ces amendes peuvent être laissés à l'appréciation des chefs des divers départements, la section centrale demande s'il ne serait pas possible de spécifier, mieux que ne le font les cahiers des charges des adjudications, les règles auxquelles sont soumises les amendes et les remises d'amende, de manière à écarter autant que possible l'arbitraire, tant dans l'intérêt du Trésor public que dans l'intérêt des industriels qui traitent avec l'État.

Elle demande communication d'un état nominatif des amendes et des remises d'amende accordées, pendant les cinq dernières années, dans l'exécution des contrats relatifs aux chemins de fer.

TROISIÈME QUESTION.

Où en est l'étude de la révision de la loi sur la contribution personnelle?

QUATRIÈME QUESTION.

N'est-il pas possible de donner satisfaction aux réclamations du commerce, en ce qui concerne la création de timbres adhésifs pour effets de commerce à l'intérieur?

Quelles sont les raisons qui empêchent d'admettre en Belgique les systèmes admis à cet égard en Hollande ou en France?

qu'on ne pourrait, sous ce rapport, apporter remède à la situation qu'en revenant au système des primes.

Elles ne figurent pas au Budget des voies et moyens.

La direction des domaines n'a jamais été chargée de mettre en recouvrement des amendes de cette nature. Elles sont prélevées directement par les départements compétents, par réduction des prix à payer aux entrepreneurs.

Ce sont donc ces départements qui doivent être interrogés sur ces points.

L'état nominatif des amendes demandé par la section centrale doit être réclamé au Département des Travaux publics.

Cette étude est commencée, et l'administration s'occupe en ce moment de l'application fictive de nouvelles bases, afin d'être à même d'apprécier les conséquences qui résulteraient de leur adoption.

Le Département des Finances a été saisi, à diverses reprises, de la question de savoir si le timbre adhésif ne pourrait être étendu aux effets créés à l'intérieur du pays.

Indépendamment des explications reproduites dans les documents parlementaires de 1860-61, n° 171, 1864-65, n° 259, et de 1869, une note assez étendue a trouvé place dans le rapport de la section centrale sur le Budget des Voies et Moyens de l'exercice 1875.

Aux données contenues dans cette note, viennent se joindre les éléments d'appréciation qui suivent :

En Hollande, le timbre adhésif a été introduit par une loi du 9 avril 1869, sans autre,

Questions de la section centrale

Réponses du Gouvernement.

sanction que celle consistant dans une pénalité pécuniaire. Après une courte expérience, le Gouvernement a ressenti les effets de cette mesure et il s'en est exprimé en ces termes dans le projet de loi sur les finances présenté dans la session de 1876-1877 : « Depuis que la loi du 9 avril 1869 a introduit chez nous le timbre mobile ou adhésif, le Gouvernement a appris par expérience qu'il doit être sur ses gardes. »

Une note de l'administration hollandaise du mois de juillet 1878 porte que, après l'introduction du timbre adhésif, le produit du droit a baissé en général et que la diminution porte en partie sur les droits dont sont frappés les effets de l'intérieur.

En Angleterre où l'on possède le timbre adhésif pour plusieurs catégories d'écrits, notamment pour les effets tirés de l'étranger sur le Royaume-Uni, on résiste énergiquement à l'introduction du timbre adhésif pour les effets de l'intérieur.

C'est ce qui résulte d'une réponse faite au Gouvernement belge par M. Cross, Ministre de l'Inland's Revenue, dans le courant du mois de juillet 1878.

Il est à remarquer à ce sujet qu'en matière de timbre pour effets de commerce, la sanction établie en Angleterre dépasse de beaucoup celle qui existe en Belgique, puisqu'elle ajoute à une forte amende la privation de toute action en justice.

Parmi les éléments d'appréciation, semble pouvoir prendre rang la considération suivante :

On croit utile de faire ressortir la différence qui existe, sous le rapport des facilités que présente l'exécution de la loi, entre les effets qui, créés à l'intérieur, exigent *ab initio* l'emploi du timbre belge, et les effets créés à l'étranger sur lesquels le droit de timbre ne devient exigible que pour leur négociation en Belgique. A défaut de timbre adhésif, chaque effet de la deuxième catégorie devait, avant la loi de 1857, être timbré à l'extraordinaire au chef-lieu de province ou visé pour timbre dans quelque bureau d'enregistrement; tandis que l'habitant de Belgique, commerçant ou industriel, qui a souvent à créer des effets sur timbre belge, peut s'approvisionner, à des intervalles plus ou moins éloignés, de timbres débités par l'administration ou de vignettes présentées par

Questions de la section centrale.

Réponses du Gouvernement.

CINQUIÈME QUESTION.

Le Gouvernement s'occupe-t-il de la révision du tarif des douanes?

Spécialement pense-t-il qu'il y a lieu de maintenir les droits protecteurs qui existent sur les fils de coton et les tissus de coton?

lui au timbre extraordinaire. Les timbres fournis par l'administration se trouvent non-seulement dans tous les bureaux d'enregistrement, mais en outre dans la plupart des bureaux des contributions directes.

Quant aux vignettes, leur présentation au bureau du timbre établi au chef-lieu de province ne semble pas offrir d'inconvénient sérieux si l'on tient compte de la faculté de faire des approvisionnements en rapport avec les besoins, et aussi de la facilité actuelle des communications.

D'ailleurs, si cela était reconnu nécessaire, l'Administration pourrait faire intervenir, pour les envois et les retours, les receveurs établis dans les cantons.

Tel est l'état actuel de la question et l'indication des principales difficultés qu'elle donne à résoudre. L'examen en sera continué.

Sauf quelques exceptions en petit nombre, les droits inscrits dans notre tarif douanier ont un caractère essentiellement fiscal, et l'on ne pourrait les réduire sans entamer le revenu public.

Cette considération doit faire écarter pour le moment tout projet de remanier l'ensemble de notre tarif dans le sens d'un abaissement des taxes qui y sont portées.

Mais une autre raison encore, — et cette raison existe depuis plusieurs années déjà, — doit nous engager à ajourner provisoirement toute réforme douanière. Nos traités de commerce avec les pays auxquels nous rattachent nos relations commerciales les plus importantes, ne sont plus valables que pour un terme fort limité; et nous restons dans une ignorance complète quant au régime douanier qui prévaudra définitivement dans ces pays. Nous aurons de nouveaux traités commerciaux à conclure, et il est indubitable que des concessions de tarif nous seront réclamées en échange des concessions que nous aurons à réclamer nous-mêmes. Dans la situation transitoire où nous nous trouvons, situation qui a été signalée plusieurs fois à la Chambre, il est prudent de ne pas nous priver d'avance des moyens de négociation qui nous seront nécessaires dans un avenir peut-être peu éloigné.

Questions de la section centrale

Réponses du Gouvernement.

Les droits dont sont frappés à leur importation dans le pays, les fils de coton et les tissus de coton ne doivent évidemment pas être considérés comme définitifs; mais le moment est-il venu d'en décréter la suppression? A cet égard on peut avoir des doutes sérieux. La mesure, on le sait, cause des appréhensions à bon nombre de nos industriels, et la période de crise commerciale que nous traversons peut sembler peu opportune pour réaliser une réforme qui touche à des intérêts aussi divers. D'un autre côté, la considération tirée plus haut de l'expiration prochaine de nos traités de commerce a ici une valeur toute particulière. En présence des tendances protectionnistes qui se manifestent dans plus d'un pays étranger, nous devons craindre que les conditions de concurrence n'y soient modifiées dans un sens peu favorable pour nos produits textiles, et le Gouvernement considère dès lors comme désirable que la question des droits d'entrée en Belgique sur les fils et les tissus de coton soit provisoirement laissée intacte, aucune raison majeure ne commandant du reste une solution immédiate.

SIXIÈME QUESTION.

A quelle somme s'élève la recette des chemins de fer depuis le 1^{er} janvier dernier?

Les recettes du chemin de fer pendant les huit premiers mois de l'exercice courant se sont élevées à . . . fr. 58,550,659 69

Celles des mois subséquents ne sont pas encore exactement connues, mais on peut évaluer à . . . fr. 17,166,450 68 les produits des mois de septembre et d'octobre.

ENSEMBLE. . . fr. 75,517,120 37

On croit pouvoir évaluer à 15,508,000 » les recettes de novembre et de décembre, ce qui donnerait pour l'année 1878 . . . fr. 90,825,000 »

SEPTIÈME QUESTION.

Conformément au désir exprimé par l'une des sections, la section centrale demande que le Gouvernement lui fasse connaître quel est le locataire et quelles sont les conditions de loca-

Les terrains domaniaux conquis par suite de l'endiguement du Zwin se divisent en deux catégories.

La première comprend 52 hectares, situés des

Questions de la section centrale

Reponses du Gouvernement

tion de la partie du polder endiguée *Willem Leopold*, territoire de Knoeke, et si le prix de la location est en rapport avec l'étendue et la richesse du terrain

deux côtés du chemin qui conduit de l'écluse du Hazegras au village de Retranchement (Hollande).

La seconde comprend à peu près la même contenance, située dans le chenal belge du Zwin, et est formée de terre, marais, eau et sable

Les herbages des terrains de la première catégorie ont été loués *publiquement* en attendant la vente, pour deux années à partir du 15 juillet 1877, avec faculté de résiliation en tout temps, en deux lots, moyennant un fermage annuel de 5,550 francs

Les biens de la seconde catégorie se trouvent dans le voisinage des schoores qui font l'objet du litige pendant entre l'Etat et l'Administration du polder de Hazegras. D'après l'avis des avocats et dans l'intérêt de la défense des droits de l'Etat, il a été jugé utile de louer provisoirement ces terrains à main ferme au sieur Laureyns, qui les cultive avec soin et de manière à en assurer la conservation. Le dernier bail a été conclu pour une année qui expirera le 30 septembre 1879, moyennant un fermage total de 2,625 francs, lequel, selon les renseignements recueillis à diverses sources, représente la valeur locative actuelle

HUITIÈME QUESTION

Conformément au désir exprimé par l'une des sections, la section centrale demande communication du compte du fonds général formé en exécution de la loi du 1^{er} juin 1874, pour la vente de divers immeubles, notamment ceux devenus disponibles par la suppression de places fortes (1)

Le tableau ci-joint (2) présente la situation du fonds destiné à l'aménagement des terrains des places fortes au 31 octobre 1878

Il a été formé en tenant compte des indications de mon prédécesseur

Le tableau antérieur publié à la page 44 de l'*Exposé de la situation du Trésor au 1^{er} janvier 1878*, après avoir constaté que les crédits alloués par les lois du 1^{er} juin 1874 et du 2 juillet 1875 s'élèvent à 2,285,800 » et les dépenses faites ou engagées à 2,524,855 79

ajoute qu'il reste disponible 39,855 79

Il faut lire

Il y a un excédant de dépense de 59,855 79

(1) A cette occasion, je crois devoir signaler que le compte publié à la page 44 de l'*Exposé de la situation du Trésor au 1^{er} janvier 1878*, après avoir constaté que les crédits alloués par les lois du 1^{er} juin 1874 et du 2 juillet 1875 pour l'appropriation de ces terrains, s'élèvent à fr 2,285,000 » et les dépenses faites ou engagées à » 2,524,000 79

ajoute qu'il reste disponible fr 59,855 79

tandis que, si je ne me trompe, il faut lire qu'il y avait un excédant des dépenses faites ou engagées de 59,855 fr 79

(2) Voir pages suivantes

SITUATION

*au 31 octobre 1878 du fonds spécial institué par les lois des 1^{re} juin 1874,
2 juin 1875 et avril 1878.*



§ 1^{er}. — Terrains provenant de

N ^{os} d'ordre,	PLACES.	DATES.	RECETTES.				
			Prix des ventes.	Total par place.	Recettes.	Total par place.	Sommes restant à recouvrer.
1	Tournai	1876	102,725 .	254,405 49	20,545 .	155,385 40	81,018 09
		1877	108,678 49		54,625 .		
		1878	25,000 .		78,215 40		
2	Charleroi	1873	909,442 79	5,150,061 81	415,092 02	2,664,254 29	474,807 52
		1874	545,665 20		391,240 78		
		1875	1,109,597 77		471,284 68		
		1876	406,596 70		515,254 .		
		1877	158,960 55		512,070 70		
		1878	10,880 .		558,752 11		
3	Ostende	1874	1,500,000 .	1,525,000 .	448,970 22	1,504,600 .	18,400 .
		1875	"		522,899 06		
		1876	"		410,655 81		
		1877	25,000 .		122,076 91		
4	Mons	1873	205,285 .	850,054 88	157,259 67	757,211 20	72,845 68
		1874	272,274 .		161,554 55		
		1875	215,502 10		116,164 80		
		1876	91,505 69		116,872 64		
		1877	59,058 .		159,689 91		
		1878	8,850 .		85,889 85		
5	Namur	1877	5,940 12	5,940 12	5,940 12	5,940 12	"
		1874	145,200 .	"	9,040 .	107,120 .	58,080 .
6	Nieuport	1875	"	"	9,040 .		
		1876	"	145,200 .	40,000 .		
		1877	"	"	20,040 .		
		1878	"	"	20,000 .		
7	Menin	1874	59,000 .	59,000 .	"	25,400 .	15,600 .
		1876	"		7,800 .		
		1877	"		7,800 .		
		1878	"		7,800 .		
TOTAUX. . . fr.			5,914,660 50	5,914,660 50	(1)5,215,911 01	5,215,911 01	700,749 29

la démolition des places fortes.

DÉPENSES.			Observations.
Sommes payées.	Sommes engagées	Total.	
402,476 15	109,254 23	511,710 38	
1,169,167 38	662,855 95	1,832,003 33	
204,623 08	"	204,623 08	
445,678 02	"	445,678 02	
182,510 46	"	182,510 46	
"	"	"	
"	"	"	
2,402,455 09	772,070 18	3,174,525 27	

(1) Les recettes de 1878 sont renseignées d'après les comptes sommaires.

SITUATION DES CRÉDITS.

Crédits alloués	1 ^{er} juin 1874	fr. 1,483,000 »	} 5,563,000 »
	2 juillet 1875	800,000 »	
	15 avril 1878	1,280,000 »	
Dépenses faites ou engagées			3,174,523 27
RESTE DISPONIBLE.			fr. 390,474 75

BALANCE.

Recettes réalisées.	fr. 5,213,911 01
Sommes restant à recouvrer à raison des ventes faites . . .	700,749 29
ENSEMBLE.	fr. 5,914,660 30

A déduire les prix des terrains vendus simultanément avec des terrains des anciennes fortifications et qui provenaient du domaine public, non militaire.

SAVOIR : à Mons	fr. 230,573 »	} 392,491 88
à Ostende	141,918 88	

RESTE.	fr. 5,522,168 42
Dépenses faites ou engagées	3,174,523 27
EXCÉDANT DES RECETTES.	fr. 2,347,643 15

Mais ce boni n'est qu'apparent, il est absorbé et au delà par les crédits votés, tant pour les travaux d'aménagement des terrains que pour la construction des forts de la Nèthe.

Ainsi les prix de ventes encaissés et restant dus s'élèvent à . 5,522,168 42
 Les lois des 1^{er} juin 1874, 2 juillet 1875 et 15 avril 1878 ont alloué pour les travaux d'aménagement 3,563,000 »

IL RESTE. fr. 1,957,168 42

La loi du 18 avril 1878 a ouvert pour les travaux de construction des forts de la Nèthe un crédit de 3,000,000 »

Il y a donc déficit à ce jour de 1,042,831 58

§ 2. — *Terrains de Cureghem.*

Depuis la dernière situation présentée dans le Document parlementaire, n° 49 (session 1877-1878), il a été procédé à quatre ventes pour les prix réunis de fr. 43,977 »
et des dépenses ont eu lieu à concurrence de. . . . 1,370 »

Le compte s'établit donc comme suit :

Estimation de l'ensemble des terrains	fr. 1,400,000 »
Les ventes réalisées jusqu'à ce jour s'élèvent à	1,105,011 »
Les terrains qui restent à aliéner sont évalués environ à	534,000 »
	1,434,011 »
Le crédit applicable à l'aménagement de ces terrains est de	495,000 »
Les dépenses liquidées s'élèvent à	467,552 97
DIFFÉRENCE.	27,647 05