

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 8 AVRIL 1884.

Règlement définitif des budgets des exercices 1878, 1879, 1880 (¹).

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION PERMANENTE DES FINANCES (²), PAR M. DEMEUR.

MESSIEURS,

Le paragraphe 1^{er} de chacun des projets de loi soumis en ce moment à l'approbation de la Chambre fixe, tant pour les services ordinaires que pour les services spéciaux, le montant des dépenses de l'exercice auquel le projet se rapporte, et il fixe, pour chacune de ces deux catégories de services, les paiements effectués et justifiés, ainsi que les paiements restant à effectuer ou à justifier.

Le paragraphe 2, après avoir rappelé les lois qui ont alloué au Gouvernement des crédits pour les services ordinaires de l'exercice, lui accorde un crédit complémentaire pour couvrir les dépenses faites au-delà de quelques allocations budgétaires. Puis il réduit les crédits alloués du montant des sommes restées disponibles, tant sur les services ordinaires que sur les services spéciaux, et qui sont annulées définitivement ; en outre, il réduit les crédits alloués pour les services ordinaires du montant des sommes non dépensées à la clôture de l'exercice, mais qui sont grevées de droits au profit des créanciers de l'État et qui sont transférées à l'exercice suivant, en exécution de l'article 30 de la loi sur la comptabilité ; il réduit les crédits alloués pour des services spéciaux du montant des sommes non employées au 31 décembre de l'année du budget, auxquelles, pour les transférer à l'exercice suivant, il applique l'article 31 de la

(¹) Projet de loi, nos 89 et 90 (session de 1881-1882), et 115 (session de 1882-1883).

(²) La commission est composée de MM. LE HARDY DE BEAULIEU, président ; THONISSEN, D'ELHOUNGNE, DEMEUR, D'ANSAERT, COUVREUR, MAGIS, JANSON et MALOU.

même loi. Ces réductions faites, le paragraphe 2 fixe définitivement le montant des crédits du budget de l'exercice, et il constate que le montant de ces crédits est égal aux dépenses liquidées et ordonnancées à charge de l'exercice.

Le paragraphe 3 est relatif aux recettes : il indique le montant des droits et produits constatés au profit de l'Etat, tant pour les ressources ordinaires que pour les ressources extraordinaires, le montant des recouvrements effectués sur chacune de ces deux catégories de ressources et le montant des droits et produits constatés restants à recouvrer.

Le paragraphe 4 fixe le résultat général du budget. Il met d'abord en regard, tant dans les services ordinaires que dans les services spéciaux, les recettes et les dépenses de l'exercice et il constate ainsi l'excédent soit de recette, soit de dépense dans chacune de ces deux sortes de services. Puis, prenant l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses, et rappelant le solde existant à la clôture de l'exercice antérieur, il fixe l'excédent final, soit de dépense, soit de recette.

En résumé :

Fixation du montant des dépenses de l'exercice,

Fixation des crédits en vertu desquels les dépenses ont été faites,

Fixation des recettes au moyen desquelles il y a été fait face,

Et enfin, fixation du rapport entre les dépenses et les recettes,

tel est l'objet de chacun de ces projets de loi.

Dans les lignes qui vont suivre, nous résumerons, en suivant l'ordre de ces projets, les indications que renferment les tableaux qui y sont annexés ; nous mettrons en regard les données relatives au budget de l'exercice 1877, le dernier dont le règlement a été approuvé par la Chambre, et nous y joindrons nos observations.

Avant d'aborder ce travail, la commission se plaît à constater que l'administration des Finances a satisfait au désir souvent exprimé de voir les projets de règlement définitif des budgets soumis aux Chambres plus rapidement qu'ils ne l'étaient autrefois ; et, nonobstant le retard qu'a subi le dépôt du présent rapport, elle croit pouvoir exprimer le vœu que l'administration persiste dans cette voie.

§ 1^{er}.

FIXATION DES DÉPENSES.

Le tableau suivant indique, pour les exercices 1877 à 1880, le montant des dépenses ordinaires faites sur chaque budget, ainsi que le montant des paiements effectués et justifiés à la fin de l'exercice :

Services ordinaires.

	1877.	1878.	1879.	1880.
Dette publique	74,035,408 88	77,488,109 60	79,035,033 42	82,553,412 92
Dotations	4,447,297 42	4,526,105 92	4,699,073 »	4,640,854 69
Ministère de la Justice	15,648,346 36	15,815,277 82	16,801,936 56	15,561,750 74
— des Affaires étrangères	1,643,022 51	1,804,804 19	2,086,087 47	2,214,291 23
— de l'Intérieur.	20,150,061 ⁽¹⁾ »	9,160 522 24	9,381,963 »	9,461,629 65
— de l'Instruction publique. }		12,337,306 67	14,311,231 47	17,801,154 80
— des Travaux publics	80,609,184 48	81,245,087 19	84,200,314 14	95,834,483 16
— de la Guerre	45,228,607 39	43,753,491 80	43,347,361 10	44,017,864 50
Gendarmerie	3,126,244 47	3,015,777 26	3,186,139 »	3,423,741 79
Ministère des Finances	15,074,732 14	15,119,659 47	15,078,335 98	15,021,519 32
Non-valeurs et remboursements.	1,411,465 14	1,628,663 60	1,478,994 76	1,478,950 98
TOTAUX.	261,374,369 79	265,891,805 76	273,606,472 90	292,009,653 78
Payements justifiés dans le cours de l'exercice.	260,976,966 36	265,239,731 30	273,177,838 20	291,199,637 67
Payements restants à justifier à la fin de l'exercice.	397,403 43	655,074 46	428,634 70	810,016 11

Comme on le voit, les dépenses ordinaires, qui étaient, en 1877, de 261.5 millions de francs, se sont successivement élevées, en 1878, à 265.8 millions; en 1879, à 273.6 millions et, en 1880, à 292 millions de francs.

L'accroissement porte sur le budget de la Dette publique, qui, de 74 millions de francs en 1877, s'est élevé à 77.4 millions en 1878, à 79 millions en 1879 et à 82 ½ millions de francs en 1880. Cet accroissement s'est produit nonobstant la réduction de charges qui est résultée de la conversion de la rente à 4 ½ p. % en rente à 4 p. %, autorisée par la loi du 23 juillet 1879. A partir de l'exercice 1880, le budget de la Dette publique a été dégreuvé annuellement de ce chef de 2,350,000 francs.

L'accroissement porte en outre sur le budget des Travaux publics, qui, de 80.6 millions de francs en 1877, monte successivement à 81.2 millions, à 84.2 millions et à 95.8 millions de francs. Il est dû surtout au développement des chemins de fer exploités par l'État, dont la longueur moyenne était en 1877

(¹) On sait que, jusqu'en 1877 inclusivement, l'instruction publique ressortissait au Ministère de l'Intérieur. Pour ce dernier exercice, la dépense indiquée ci-dessus s'est répartie approximativement comme il suit entre les services de ce Ministère :

Instruction publique . . . fr.	11,370,000
Autres services	8,580,000
Total . . fr.	20,150,000

de 2,145 kilomètres, et s'est élevée en 1878 à 2,441, en 1879 à 2,553 et en 1880 à 2,702 kilomètres ⁽¹⁾.

L'accroissement porte encore sur le budget de l'Instruction publique, qui, compris en 1877 dans le budget de l'Intérieur pour une somme de 11 1/2 millions de francs, s'élève en 1878 à 12.5 millions, en 1879 à 14.5 millions et en 1880 à 17.8 millions de francs.

Les dépenses comprises dans les autres budgets n'ont subi que des modifications relativement peu importantes. Toutefois, une mention est due au Département des Affaires étrangères, bien que l'accroissement de ses dépenses ne s'élève qu'à 570,000 francs : cette somme représente le tiers de la dépense de 1877.

La régularité des paiements de ces dépenses est attestée par l'exiguité relative des sommes dont le paiement restait à justifier à la fin de chaque exercice et qui ne sont pas en moyenne de 2 p. ‰, représentées par des ordonnances alors en circulation. Aux termes de l'article 27 de la loi sur la comptabilité de l'État, les ordonnances qui restent ainsi à payer à l'époque de la clôture de l'exercice sont acquittées et portées en dépense au compte de la trésorerie, au moment où les paiements ont lieu, jusqu'à l'expiration du terme de déchéance.

Voici maintenant, pour les mêmes exercices, le tableau des dépenses dans les services spéciaux, réparties entre les Départements ministériels auxquels ressortissent les services de cette nature :

Services spéciaux.

	1877.	1878.	1879.	1880.
Ministère de la Justice	2,977,354 87	4,178,883 04	4,250,730 23	3,440,433 32
— de l'Intérieur.	7,141,833 79 ⁽²⁾	2,687,023 01	2,814,061 26	7,580,633 22
— de l'Instruction publique		2,836,540 59	1,751,204 03	4,709,578 16
— des Travaux publics	23,250,210 94	24,123,949 42	33,146,407 50	30,146,803 43
— de la Guerre	6,494,989 77	7,913,838 54	3,092,389 61	4,191,536 40
— des Finances	82,834,182 83	41,772,697 54	23,017,440 72	21,029,970 44
TOTAUX.	124,698,774 20	85,532,932 14	70,052,343 47	90,898,774 97
Payements justifiés dans le cours de l'exercice.	124,693,243 60	83,426,143 58	70,001,532 87	90,893,111 71
Payements restants à justifier à la fin de l'exercice.	5,328 60	106,808 56	51,160 50	5,665 26

D'après ce tableau, les dépenses des services spéciaux, qui s'élevaient pour l'année 1877 à près de 125 millions de francs, sont descendues en 1878

⁽¹⁾ Voir Compte rendu des opérations des chemins de fer pendant l'année 1882, page 77.

⁽²⁾ Dont fr. 3,680,693-43 pour l'Instruction publique.

à 83 ½ millions de francs et en 1879 à 70 millions, pour remonter à près de 91 millions en 1880.

Dans les sommes portées en dépense, pour l'exercice 1877, figurent les titres de la Dette publique, délivrés, à concurrence de 52,550,000 francs, à la Société des chemins de fer de Dendre et Waes, et de 6,727,000 francs à la Société du chemin de fer de Pépinster à Spa, en représentation des annuités qui leur étaient dues comme prix du rachat de leurs concessions en 1876 et en 1873. C'était là, non la création d'une dette, mais la transformation d'une dette antérieure.

Pour l'exercice 1880, on remarque que les dépenses des services spéciaux du Ministère de l'Intérieur ont atteint une somme anormale, s'élevant à près de 7 ½ millions de francs. Cela tient à ce que, parmi ces dépenses, figure une somme de fr. 4,965,739-55 pour une partie des frais de célébration du cinquantième anniversaire de l'Indépendance nationale, dont le solde figure à l'exercice suivant. Les lois du 4 août 1879 et du 28 août 1880 ont alloué 6,547,000 francs pour ces frais, indépendamment de 1,800,000 francs alloués au Ministère des Travaux publics pour l'érection d'un monument à l'ancien champ des manœuvres ⁽¹⁾. Ces deux lois ne spécifiaient pas sur quelle catégorie de ressources, ordinaires ou extraordinaires, les frais seraient imputés. Elles disaient : « Ce crédit sera couvert au moyen des ressources *générales* du Trésor. » L'administration des Finances a fait figurer ces dépenses dans les services spéciaux. N'eût-il pas été plus régulier de les comprendre dans les services ordinaires, alors surtout que les accroissements de recettes qu'elles ont fournies à l'État, notamment pour les chemins de fer, figurent dans ces services? Les dépenses que des fêtes nécessitent ne laissent après elles, financièrement parlant, aucun capital. Elles doivent donc s'imputer sur le revenu de l'exercice dans lequel elles se font. Il en est ainsi des dépenses exceptionnellement élevées comme des autres. L'élévation du montant des dépenses ne leur enlève pas leur caractère. Celles faites en 1886 pour la célébration du XXV^e anniversaire de l'inauguration du roi Léopold I^{er} furent imputées sur les revenus annuels. Sans doute, si le revenu d'un exercice est insuffisant pour couvrir la totalité des dépenses ordinaires, la comptabilité constatera un déficit, et il faudra bien couvrir celui-ci par des ressources extraordinaires; mais ce ne sera là que la constatation des faits réels.

Le tableau qui précède ne donne qu'une idée imparfaite de la répartition des dépenses dans les services spéciaux. Cela tient surtout à ce que des crédits sont parfois ouverts à un Département pour des services qui, en réalité, ressortissent à un autre Département. L'observation s'applique principalement aux dépenses attribuées au Ministère des Finances. Ainsi, on y trouve chaque année le prix

(¹) Indépendamment aussi du produit des droits d'entrée et autres de l'exposition nationale et de ceux de la souscription nationale, qui sont renseignés dans les comptes de l'administration des Finances des exercices 1880 et 1881. Les premiers ont concouru, avec les crédits alloués par l'État, à couvrir les frais et se sont élevés à fr. 1,982,550-19; les seconds se sont élevés à fr. 1,786,196-57. Dans ces sommes ne sont pas compris fr. 59,588-87 versés par les communes dans la caisse de l'agent comptable du Département de l'Intérieur, pour leur part dans les frais du cortège historique, et au sujet desquels la Cour des comptes a fait de justes observations sur le compte définitif de l'exercice 1880, page 6.

de rachat ou de construction de chemins de fer, payé en titres de la Dette publique. C'est au Ministère des Finances que le crédit est ouvert et c'est lui qui fait le paiement du prix. La dépense n'en ressort pas moins au Ministère des Travaux publics. Aussi, dans l'état de répartition des dépenses sur services spéciaux qui a été publié récemment par M. le Ministre des Finances, il a été tenu compte à juste titre de cette observation.

On remarque que les paiements restants à effectuer et à justifier à la fin de l'exercice sont, dans les services spéciaux, beaucoup moins élevés encore que dans les services ordinaires. Cela tient à ce que, pour les services spéciaux, les dépenses portées dans le compte de chaque exercice sont celles liquidées du 1^{er} janvier au 31 décembre, tandis que, pour les services ordinaires, les dépenses portées en compte sont celles de l'exercice, et celui-ci, on le sait, ne se clôture que dix mois après l'expiration de l'année qui lui donne son nom.

§ 2.

FIXATION DES CRÉDITS.

Aux termes de l'article 16 de la loi sur la comptabilité de l'État, « les Ministres ne peuvent faire aucune dépense au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux ».

Il est donc nécessaire que le règlement définitif du budget de chaque exercice rappelle les lois qui ont ouvert les crédits en vertu desquels les dépenses ont été faites. Les Chambres sont ainsi appelées à constater si les dépenses concordent avec les crédits qu'elles ont ouvert, soit par la loi du budget de l'exercice, soit par des lois antérieures allouant des crédits qui n'ont pas été dépensés pendant l'exercice pour lequel ils ont été votés, mais qui, grevés de droits pour travaux adjugés et en cours d'exécution, ont dû être transférés à l'exercice suivant, soit enfin par des lois portées au cours de l'exercice et allouant des crédits supplémentaires.

Parmi les crédits, il en est dont le montant n'est pas limitativement fixé par la loi budgétaire, mais qui portent sur des services dont le coût est réglé par les lois générales qui les ordonnent. Les dépenses au delà de ces crédits non limitatifs sont faites par les Ministres sans qu'il leur soit alloué préalablement un crédit supplémentaire et c'est dans la loi portant le règlement définitif du budget de l'exercice que les compléments de crédits sont demandés.

Le règlement définitif du budget doit donc renseigner :

- 1^o Les crédits alloués par la loi annuelle du budget et qui portent sur les dépenses présumées de l'exercice ;
- 2^o Les crédits transférés des exercices antérieurs ;
- 3^o Les crédits supplémentaires ;
- 4^o Les crédits complémentaires.

Mais parmi ces crédits il en est qui, en partie ou en totalité, ne sont pas dépensés dans le cours de l'exercice. Ceux-ci sont de deux sortes :

- 1^o Ceux qui, dans le cours de l'exercice, non seulement n'ont pas été

employés, mais n'ont pas été grevés de droits en faveur de créanciers de l'État pour travaux adjugés et en cours d'exécution. Ces crédits sont annulés de plein droit par l'expiration de l'exercice, puisque, aux termes de l'article 115 de la Constitution et des articles 1^{er} et 2 de la loi sur la comptabilité de l'État, le budget est annuel : il n'autorise les dépenses comme les recettes à effectuer que pour un exercice. La loi de règlement du budget ne peut donc que constater l'annulation de ces crédits.

2^o Les crédits qui, bien que non dépensés, sont grevés de droits pour travaux adjugés et en cours d'exécution, et qui donnent ouverture à une créance dont le compte ne pourra être qu'ultérieurement vérifié. Ceux-ci sont de plein droit transférés à l'exercice suivant, en exécution de l'article 50 de la loi de comptabilité, et la loi de règlement du budget doit constater le transfert.

Déduction faite des crédits annulés et des crédits transférés à l'exercice suivant, les crédits primitifs ou supplémentaires ouverts au budget de l'exercice dont le règlement s'effectue, joints aux crédits transférés des exercices antérieurs et aux crédits à ouvrir par la loi de règlement, doivent donc, à moins d'irrégularité, correspondre exactement aux dépenses liquidées et ordonnancées à charge de l'exercice.

Le tableau suivant indique le montant des crédits ouverts et à ouvrir, ainsi que le montant de ceux qui ont été annulés ou transférés à l'exercice suivant, pour les services ordinaires de chacun des exercices 1877 à 1880, d'après les règles que nous venons de rappeler :

Services ordinaires.

	1877.	1878.	1879.	1880.
Crédits alloués par le budget primitif.	248,934,773 37	260,392,522 50	274,344,317 80	278,818,549 04
Crédits transférés des exercices antérieurs.	1,843,666 44	1,394,785 28	2,125,924 06	1,622,828 46
Crédits supplémentaires	15,131,365 82	7,530,374 49	2,707,065 62	16,337,236 49
Crédits complémentaires	1,721,841 51	1,954,216 93	1,416,135 21	1,364,595 55
TOTAUX. . . .	267,631,647 14	271,271,899 20	280,593,442 69	298,143,209 54
A déduire :				
Crédits annulés pour non-emploi. .	4,862,492 07	3,251,169 38	5,364,141 33	4,779,092 46
RESTE. . . .	262,769,155 07	268,020,729 82	275,229,301 36	293,364,117 08
Crédits transférés à l'exercice suivant.	1,394,785 28	2,125,924 06	1,622,828 46	1,354,463 30
Crédits définitifs, égaux aux dépenses ordinaires liquidées et ordonnancées à charge de l'exercice.	261,374,369 79	265,894,805 76	273,606,472 90	292,009,653 78

Si l'on compare les crédits alloués par les budgets primitifs aux crédits

réellement dépensés dans le cours de chacun de ces exercices, on constate que les dépenses ont dépassé les prévisions :

En 1877, de	fr. 12,439,596 42
En 1878, de	5,502,283 26
En 1880, de	13,191,104 74

Au contraire, en 1879, les dépenses ont été inférieures aux prévisions de fr. 737,844-90 ; mais, comme nous le verrons, il y a lieu de tenir compte de ce que la dotation d'amortissement de la dette à 4 1/2 p. % a été annulée pour le second semestre de cet exercice, ce qui a entraîné une diminution de dépenses de fr. 1,175,555-46 dans les services ordinaires et une diminution de pareille somme dans les recettes des services extraordinaires de l'exercice 1880.

Les différences entre les crédits primitivement portés au budget de chaque exercice et les crédits définitifs viennent, comme on l'a vu, de ce que, pour certains articles, les dépenses dépassent les prévisions, et de ce que, par suite, des crédits supplémentaires ou complémentaires ont dû être alloués ; tandis que, pour d'autres articles, les crédits non consommés dans le cours de l'exercice ont été annulés. Elles viennent en outre de ce que les crédits transférés des exercices antérieurs ne sont pas égaux à ceux transférés à l'exercice suivant.

Nous allons voir comment se répartissent entre les divers services ces crédits supplémentaires et complémentaires, ces annulations et ces transferts de crédits.

A. Crédits supplémentaires.

Voici d'abord la répartition des crédits supplémentaires :

	1877.	1878.	1879.	1880.
Dette publique.	9,177,897 95	2,886,267 82	664,876 23	4,978,972 30
Dotations	»	25,000 »	»	»
Ministère de la Justice	286,307 »	162,787 18	518,680 »	150,234 37
— des Affaires étrangères	40,000 »	50,000 »	73,000 »	103,623 »
— de l'Intérieur.	694,198 14	415,505 54	329,968 43	99,542 84
— de l'Instruction publique		189,596 64	545,536 49	1,303,703 25
— des Travaux publics	828,575 13	1,168,933 63	711,667 15	9,453,007 67
— de la Guerre	5,793,400 »	2,547,000 »	»	»
— des Finances	46,989 60	59,661 68	61,817 52	68,519 16
Gendarmerie	294,000 »	99,000 »	»	»
Non-valeurs et remboursements	»	»	»	9 30
TOTAUX.	15,151,563 52	7,530,574 49	2,707,065 62	16,537,256 49

Comme on le voit, la plus grande variété existe entre les crédits supplémentaires. Dans ces quatre exercices, leur montant total varie de 2.7, — 7.5, — 13.1 et 16.3 millions de francs.

Les causes qui y donnent lieu sont multiples et de natures très diverses.

Tantôt, ils sont appelés à faire face à des dépenses qu'il a été impossible de prévoir au moment du vote du budget. Il en a été ainsi, par exemple, pour la majeure partie des 9 millions de crédits supplémentaires au budget de la Dette publique de 1877, rendus nécessaires par la convention conclue le 1^{er} juin 1877, c'est-à-dire après le vote du budget, avec la Société anonyme de construction de chemins de fer.

Tantôt, il s'agit de dépenses prévues lors du vote du budget, mais pour lesquelles il est impossible de demander alors un crédit, à peine de préjuger le vote d'une loi générale qui doit préalablement les autoriser.

Tantôt, il s'agit encore de dépenses prévues lors du vote du budget, mais pour lesquelles le Gouvernement et la majorité s'abstiennent, pour des raisons politiques, électorales ou autres, de porter au budget les crédits nécessaires. Tel est le cas pour les crédits supplémentaires au budget de la Guerre en 1877 et en 1878, et qui ont disparu en 1879 et 1880.

Tantôt, ce sont de faux calculs dans les évaluations des dépenses qui rendent insuffisants les crédits portés au budget.

Tantôt encore, l'économie qui doit présider aux dépenses publiques fait défaut et, par suite, les crédits ouverts par la loi du budget sont rendus insuffisants.

A raison de cette diversité dans les causes de demandes de crédits supplémentaires, il n'est pas permis d'apprécier *a priori* une gestion financière d'après l'élévation du chiffre de ces crédits, d'autant plus que, parmi les dépenses qu'ils sont appelés à couvrir, il en est qui sont productives de recettes. Tel est le cas, dans une certaine mesure, pour les 9½ millions de crédits supplémentaires au budget des Travaux publics de l'exercice 1880.

Ajoutons qu'il y a, pour diminuer fictivement le montant des crédits supplémentaires, un procédé qu'il importe de signaler : nous voulons parler des transferts de crédits d'un article à un autre article d'un même budget.

Ces transferts sont autorisés tantôt par la loi du budget elle-même, tantôt par une loi postérieure.

Ainsi, pour le budget de la Guerre de 1880, une somme de 145,000 francs, non dépensée sur l'article 25 (Renouvellement de la buffleterie et du harnachement), et une somme de 100,000 francs, non dépensée sur l'article 29 (Remonte), ont été transférées aux articles 13 et 14 (Traitement et solde de la cavalerie et de l'artillerie). Ces transferts ont été opérés en vertu de l'autorisation accordée par la loi du budget (¹). De plus, une somme de 565,000 francs, non dépensée sur divers articles, notamment sur l'article 22 (Viande), a été transférée à d'autres articles, notamment à l'article 12 (Traitement et solde de l'infanterie). Ces transferts ont été autorisés par la loi du 8 avril 1881.

Ainsi encore, pour le budget des Travaux publics du même exercice, une somme de fr. 99,776-90 a été transférée de divers articles à d'autres articles, en vertu d'autorisations consignées dans ces articles; et, de plus, la loi du

(¹) Voir arrêté royal du 20 décembre 1880 (*Moniteur* du 21).

14 août 1881 a autorisé le transfert d'une somme de fr. 251,051-46 entre divers articles.

D'autres transferts moins importants ont eu lieu dans d'autres budgets du même exercice.

En résumé, pour l'exercice 1880, les transferts d'un article à l'autre se sont élevés à plus de 1,500,000 francs.

Ils ont diminué d'autant, dans les comptes de cet exercice, les sommes portées à titre de crédits supplémentaires, qui ont été ainsi réduits à fr. 16,337,236-49, et celles portées à titre d'annulations de crédits, qui ont été réduites à fr. 4,779,092-46.

Lorsqu'elle est accordée par la loi du budget, l'autorisation de transfert n'est autre chose qu'un blanc-seing donné à l'administration d'accroître les dépenses prévues sur certains articles du budget à concurrence des excédents de crédits sur d'autres articles. Elle la dispense de demander un crédit supplémentaire et diminue par conséquent le contrôle du pouvoir législatif.

En tout cas, au point de vue de la comptabilité, le résultat est le même que si les transferts n'avaient pas été opérés, avec cette différence toutefois que, par suite des transferts, les faits n'apparaissent plus dans leur entière vérité, puisque les insuffisances des crédits primitivement ouverts sur certains articles sont compensées par les excédents des crédits ouverts sur d'autres.

Ajoutons encore que les retards mis par certains Départements ministériels dans la demande des crédits supplémentaires sont tels parfois qu'ils ne permettent plus de constater, dans les comptes de chaque exercice, ses dépenses réelles.

C'est ce qui arrive lorsque la demande d'un crédit supplémentaire est faite après la clôture de l'exercice. Alors la dépense doit être portée à l'exercice suivant. C'est ainsi que la loi du 30 janvier 1882 a alloué au Ministère des Travaux publics des crédits supplémentaires à concurrence de fr. 267,754-17 pour des dépenses faites en 1879 et en 1880 et qui ont dû être imputées sur l'exercice 1881.

B. Crédits complémentaires.

Voici maintenant le tableau des crédits complémentaires à voter pour les exercices 1878-1880, mis en regard de ceux votés pour l'exercice 1877 :

	1877.	1878.	1879.	1880.
Dettes publiques	526,254 19	314,821 04	299,335 13	276,820 48
Ministère de la Justice	342,946 43	301,680 14	270,082 99	346,124 79
— de l'Intérieur	•	12,644 62	23,096 02	37,440 •
— des Travaux publics . . .	344,234 86	648,167 18	158,065 24	249,551 23
— des Finances	168,065 78	154,827 16	238,015 88	43,766 97
Non-valeurs et remboursements . .	540,560 53	522,076 79	427,541 93	411,092 08
TOTAUX . .	1,721,841 51	1,934,216 93	1,416,135 21	1,364,595 53

Les crédits compris dans ce tableau pour les exercices 1878 à 1880 étant demandés par le Gouvernement pour compléter les crédits que les Chambres ont précédemment alloués, et les exposés des motifs des projets de loi ne contenant pas les renseignements qui les justifient, la commission des finances a cru devoir demander ces renseignements au Gouvernement.

Elle a voulu se rendre compte d'abord des crédits complémentaires relatifs à la rémunération en matière de milice, qui sont compris dans le budget de la Dette publique.

On sait que la loi du 3 avril 1873 a modifié le système de rémunération introduit par celle du 3 juin 1870. Au lieu d'une pension de 150 francs accordée à l'âge de 55 ans à ceux qui auraient accompli leur temps de service, elle a attribué aux familles qui ont un de leurs membres sous les armes, une indemnité fixée à 10 francs par mois de présence. Pour l'exécution de la loi du 3 juin 1870, une somme de 2 millions avait été portée annuellement au budget de la Dette publique à partir de l'exercice 1871 ; et quand la loi du 3 avril 1873 fut soumise aux Chambres, le Gouvernement annonça que les dépenses nécessaires à son exécution ne dépasseraient guère, si même elles les dépassaient, les sommes qu'exigerait le maintien de la loi alors en vigueur. Aussi, au budget de 1876, un crédit de 2 millions de francs seulement fut ouvert pour l'exécution de la loi nouvelle ; mais dès la fin de cette année, le Gouvernement proposa de porter le crédit pour l'exercice 1877 à 2,350,000 francs, en déclarant que, d'après les faits alors connus, la dépense s'élèverait à cette somme en 1876. L'exactitude des renseignements fournis par le Gouvernement fut vivement contestée dès 1873 et les faits accomplis ne justifient que trop les critiques dont ils ont été l'objet.

En effet, le crédit de 2 millions de francs porté au budget de 1876 et celui de 2,350,000 francs porté au budget de 1877 ont dû être augmentés, lors du règlement définitif de ces budgets, le premier de 691,000 francs et le second de 447,550 francs. Pour les exercices 1878, 1879 et 1880, les crédits portés de ce chef au budget se sont élevés successivement à 2,700,000, à 2,800,000 et à 2,850,000 francs, et cependant les crédits complémentaires sollicités s'élèvent encore, pour ces trois exercices, à 43,020, à 53,810 et à 94,120 francs, sans que, dans le cours de ces années, le contingent de 12,000 hommes ait subi d'autre modification que celle résultant, à partir de 1879, de l'appel des suppléants des miliciens dispensés d'incorporation ou de service par l'article 28 de la loi de milice, ce qui n'a amené qu'une augmentation de 173 hommes en 1879 et de 200 en 1880 ⁽¹⁾.

Les renseignements fournis par le Gouvernement à la commission des finances indiquent le nombre des hommes des diverses catégories compris dans les contingents de milice des années 1874 à 1879 (miliciens servant en personne, miliciens dispensés en vertu de l'article 28 de la loi de milice, remplaçants et volontaires avec primes, volontaires compris numériquement dans le contingent, retardataires et mutilés volontairement), puis la répartition de ces miliciens entre les

(1) Voir annexe au rapport de la section centrale du projet de loi sur le contingent de 1881.

C'est à partir de l'année 1881 que l'augmentation du contingent annuel est venue accroître cette charge d'année en année.

différentes armes, et enfin le nombre des miliciens rémunérés appartenant aux différentes levées qui ont été présentes sous les armes pendant les années 1878 et 1879, avec l'indication des nombres de mois de service par catégorie.

Les résultats pour les années 1878 et 1879, qui expliquent et justifient le montant de la dépense, sont résumés comme il suit par le Gouvernement :

« 1878. — Nombre de mois de service à accomplir calculé d'après le temps de service normal. 318,537

» A déduire :

» 1 ^o Nombre de mois non payés par application des articles 5 et 6 de la loi du 5 avril 1875.	{	Ayants droit payant plus de 50 francs de contri-	
		butions directes au profit de l'État . . .	8,501
		Déchet produit par le temps d'absence	
		des miliciens qui ont été en congé, absents illégalement, en détention, à la discipline, à la correction, en désertion.	33,559
			43,860

» 2^o Nombre de mois acquis au Trésor par application
de l'article 8 de la loi du 5 avril 1875. 175

44,035

» Reste

274,302

» 1879. — Nombre de mois à rémunérer en vertu des articles 2
et 3 de la loi 329,947

» A déduire :

» 1 ^o Nombre de mois non payés par application des articles 5 et 6.	{	Ayants droit payant plus de 50 francs de con-	
		tributions directes au profit de l'État . . .	8,471
		Déchet produit par le temps d'absence	
		des miliciens qui ont été en congé, absents illégalement, en détention, en désertion, à la discipline, à la correc- tion, etc.	36,203
			44,374

» 2^o Nombre de mois acquis au Trésor par application
de l'article 8 192

44,566

» Reste

285,381

» Les chiffres 274,302 et 285,381 correspondent au nombre de mois de service qui ont été rémunérés d'après les comptes respectifs des deux exercices 1878 et 1879. »

La commission s'est occupée aussi des crédits complémentaires demandés par le Département de la Justice et qui sont relatifs aux *frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de simple police*.

Les crédits alloués de ce chef ont augmenté dans d'importantes proportions. Jusqu'en 1868 inclusivement, ils n'ont pas dépassé la somme de 700,000 francs et, pendant les dix années précédentes, leur montant annuel n'avait guère varié. C'est pour cette somme qu'ils figuraient au budget de la Justice lorsque la loi du 1^{er} juin 1870 admit que les dépenses de cette nature faites en sus des crédits votés pour les exercices 1869 et 1870 seraient admises en liquidation, sauf régularisation par des crédits supplémentaires à proposer dans la loi des comptes. C'était donner à ces crédits le caractère de *crédits non limitatifs*, qui leur a été conservé jusqu'à ce jour dans le budget. Le crédit fut maintenu à la somme de 700,000 francs jusqu'en 1876 inclusivement ; mais dans la réalité, la dépense dépassait bien cette somme. En 1876, elle atteignait fr. 1,172,284-85. A partir de 1877, à la suite d'observations présentées dans la Chambre, le crédit fut porté de 700,000 francs à 955,000 francs. C'est à cette dernière somme que viennent s'ajouter les crédits complémentaires demandés pour les années 1878, 1879 et 1880, qui s'élèvent respectivement à fr. 301,680-11, fr. 270,082-99 et fr. 346,124-79. Nous n'avons pas à nous occuper ici des exercices ultérieurs ; mais il n'est pas inutile de constater que, pour l'exercice 1881, le Gouvernement aura à demander un crédit complémentaire de fr. 452,459-86 ⁽¹⁾ et pour l'exercice 1882 un crédit complémentaire de fr. 766,081-09 ⁽²⁾, ce qui portera la dépense de ces deux exercices à fr. 1,407,459-86 et à fr. 1,721,081-09.

A raison de l'accroissement considérable de cette nature de dépenses, la commission croit devoir en mettre sous les yeux de la Chambre le tableau détaillé, à partir de l'exercice qui précède celui pour lequel le crédit a cessé d'être limitatif ⁽³⁾.

On voit par ce tableau que si, de 1868 à 1880, les dépenses de cette nature ont, dans leur ensemble, à peu près doublé, il en est qui ont augmenté dans une proportion plus forte encore. Ainsi les droits et indemnités des huissiers, de 159,000 francs, en 1868, arrivent à 306,000 francs, en 1880 ; ceux des greffiers montent de 25,000 à 62,000 francs ; ceux des experts et interprètes, de 45,000 à 79,000 francs, après avoir atteint 170,000 francs en 1875 ; ceux des médecins, chirurgiens, etc., de 19,000 à 61,000 francs ; les frais de voyage et de séjour des magistrats, de 54,000 à 70,000 francs ; les frais de transport des prévenus et condamnés, de 75,000 à 172,000 francs ; les dépenses diverses, de 23,000 à 73,000 francs, après avoir atteint 126,000 francs en 1878.

Ces accroissements considérables de dépenses de toute nature ont sans doute leurs raisons d'être, et il en est même qui se justifient aisément. On est cependant porté à croire que des économies pourraient être réalisées. La Cour des comptes, à une époque déjà ancienne, a appelé plusieurs fois l'attention du Ministre de la

⁽¹⁾ Voir Compte rendu par les Ministres, exercice 1881, page 48.

⁽²⁾ Voir l'annexe n° 11 du rapport de la section centrale du budget général de l'État pour l'exercice 1884, page 66 (session de 1885-1884, n° 26).

⁽³⁾ Voir page suivante. Les données de ce tableau sont puisées dans les Comptes rendus par les Ministres, pour les exercices 1868 à 1880.

Frais de justice criminelle, correctionnelle et de simple police. (Crédit non limitatif.)

I. Dépenses résultant des services faits. — Exercices 1868 à 1880.

	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1880
Droits et indemnités des huissiers	139,076	194,443	199,443	203,165	197,360	217,611	237,659	246,171	263,611	292,271	289,794	294,423	306,502
— — des greffiers	25,231	36,931	36,311	38,714	38,372	43,143	47,150	46,622	54,562	65,876	56,669	52,859	62,266
Taxes des témoins	272,580	281,428	256,950	258,340	259,186	285,695	303,801	302,286	318,407	359,030	359,099	373,593	362,456
Indemnités des experts et des interprètes	45,727	68,887	70,270	120,839	138,033	170,407	140,179	121,499	116,353	111,098	84,237	72,762	79,147
— des médecins, chirurgiens, sages-femmes, etc	19,200	31,435	42,402	37,474	42,486	40,594	50,668	46,658	48,314	55,639	56,319	54,711	61,511
— des jurés	16,560	14,752	12,941	13,352	14,910	15,429	17,840	16,437	14,273	14,971	21,063	16,773	15,058
Frais de voyage et de séjour des magistrats	94,031	38,322	33,255	32,830	36,327	38,185	36,618	40,622	46,204	51,003	57,367	59,916	70,493
Transports des prévenus et des condamnés	73,174	94,308	94,837	102,004	118,732	85,043	148,912	130,144	154,213	152,140	128,661	121,301	172,395
Frais d'exécution des arrêts criminels	182	244	699	575	455	170	25	130	1,507	580	460	1,553	105
Droits de capture	17,086	35,247	35,140	30,346	23,435	22,640	34,841	25,312	35,739	41,679	36,907	35,017	38,656
Secours à des veuves d'auteurs des arrêts criminels	1,092	460	486	480	480	480	480	480	860	880	880	880	1,280
Pépenses diverses	23,868	10,333	28,755	16,601	40,737	69,413	28,526	70,025	74,485	109,811	128,051	97,756	23,915
Frais de justice militaire	26,001	23,059	27,948	21,857	21,584	21,116	19,826	22,023	26,918	27,724	25,866	27,090	25,688
— — en matière de garde civique	5,071	10,618	10,238	11,066	9,370	12,057	17,647	16,232	16,636	15,044	13,307	16,449	14,466
Totaux fr.	699,058	843,498	849,757	886,579	941,469	1,016,233	1,081,474	1,089,741	1,172,254	1,297,946	1,256,680	1,225,082	1,301,124

II. Frais recouvrés. — Exercices 1868 à 1880.

	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1880
En matière criminelle et correctionnelle	132,167	132,190	125,654	109,272	110,613	120,110	150,063	125,011	127,349	137,681	124,896	139,220	125,346
— de simple police	142,040	145,830	131,093	129,718	123,863	136,671	153,581	144,130	158,990	161,168	144,867	144,483	135,891
— militaire	1,069	1,310	696	1,353	2,104	1,116	887	794	1,819	1,755	1,234	1,776	899
— de garde civique	4,784	6,624	6,489	6,836	6,729	6,067	7,785	9,399	12,008	9,208	6,385	9,779	8,519
Totaux fr.	280,060	285,954	263,932	247,179	252,109	263,964	312,316	279,334	300,166	309,810	277,462	295,258	270,655

Justice sur ce point ⁽¹⁾; mais, à la suite de ses observations, elle n'a pu que constater un résultat diamétralement opposé à celui qu'elle poursuivait. C'est ce qui est arrivé notamment pour les citations en justice, dont une circulaire ministérielle du 20 août 1867 a, à la demande de la Cour des comptes, autorisé l'envoi par la poste en franchise de port. La mise en pratique de cette mesure rencontra des difficultés; les citations par huissiers persistent et, comme on l'a vu, les droits et indemnités payés annuellement par l'Etat aux huissiers, en matière criminelle, correctionnelle et de simple police, ont augmenté, depuis lors, de 177,000 francs!

La commission permanente des finances croit devoir, à son tour, appeler l'attention de M. le Ministre de la Justice sur la nécessité d'étudier les mesures à prendre en vue de mettre un terme au mouvement ascendant des frais de justice.

En même temps que l'on constate l'accroissement considérable des frais en ces matières, on est étonné de constater que les recouvrements effectués sur les individus condamnés aux frais restent stationnaires. Ces recouvrements sont portés au budget des voies et moyens, parmi les *remboursements*, sous la rubrique : *Recouvrements d'avances faites par les divers Départements*.

Nous en donnons ici le détail, année par année, de 1868 à 1880, d'après les comptes de l'administration des Finances ⁽²⁾. On verra qu'en 1868, alors que les frais de justice étaient d'environ 700,000 francs, les recouvrements se sont élevés à 280,000 francs, tandis qu'en 1880, alors que les frais dépassent 1,500,000 francs, les recouvrements n'atteignent plus qu'une somme de 270,000 francs.

Ces recouvrements rentrent dans les attributions de l'administration de l'enregistrement et des domaines; la commission appelle l'attention de M. le Ministre des Finances sur l'anomalie que présentent les faits qu'elle vient de signaler.

(1) *Observations de la Cour des comptes sur le compte définitif de l'exercice 1867*, p. 24.

(2) Voy. page précédente. Parmi les frais, il en est qui restent à la charge de l'Etat sans recours contre les condamnés. Il ne serait pas inutile que les comptes de l'administration fissent la distinction entre cette catégorie de frais et celle dont l'Etat fait l'avance, sans recours possible. Les frais de cette dernière catégorie sont de deux sortes : ceux qui sont faits dans des poursuites qui n'aboutissent pas à une condamnation et ceux qui sont irrécouvrables par suite de l'insolvabilité des condamnés. Cette distinction pourrait peut-être aussi être introduite dans les comptes.

C. Crédits annulés pour non-emploi.

	1877.	1878.	1879.	1880.
Detto publique	706,044 21	531,470 11	2,192,518 80	1,651,626 28
Dotations	7,008 88	9,197 08	402 »	6,620 51
Ministère de la Justice	804,709 79	270,718 65	499,971 86	848,880 92
— des Affaires étrangères.	86,673 49	97,230 81	62,022 53	23,268 77
— de l'Intérieur	383,918 53	118,703 42	273,030 03	200,289 71
— de l'Instruction publique		231,486 40	236,538 88	272,627 83
— des Travaux publics.	2,430,669 54	1,633,946 03	724,434 59	945,001 01
— de la Guerre	76,881 93	165,990 60	532,489 23	176,592 01
Gendarmerie	753 53	3,222 74	223,861 »	64,458 21
Ministère des Finances	316,965 24	549,779 57	463,503 22	470,576 81
Non-valeurs et remboursements	48,893 41	19,413 19	133,547 19	119,130 60
TOTAUX.	4,862,492 07	5,231,169 38	5,364,141 53	4,779,092 46

Les annulations de crédits sont l'inverse des crédits supplémentaires et complémentaires. De part et d'autre, il s'agit de différences entre les crédits ouverts par le budget primitif et les besoins de l'exercice, entre les prévisions de dépenses et les dépenses réelles. L'insuffisance du crédit primitif engendre les crédits supplémentaires ou complémentaires et l'excédent du crédit sur la dépense engendre l'annulation. Les causes qui les amènent sont de la même nature. Il va de soi qu'il est impossible de prévoir avec une rigoureuse exactitude le montant de la dépense qui sera faite sur les articles du budget.

En général, le montant des annulations est notablement inférieur, pour un même exercice, au montant des crédits supplémentaires et complémentaires. Il est remarquable que, pour l'exercice 1879, il en a été autrement. Les premières ont atteint la somme de fr. 5,364,141-53 et les autres ne se sont élevés ensemble qu'à fr. 4,123,200-83. Ce résultat est dû en partie à un fait exceptionnel qui a augmenté de fr. 1,173,555-46 le montant des annulations de crédits du budget de la Dette publique de cet exercice.

Cette somme de fr. 1,173,555-46 représente les crédits ouverts pour la dotation d'amortissement des dettes à 4 1/2 p. % pendant le second semestre de l'exercice 1879.

Pourquoi ces crédits ont-ils été annulés ? Pourquoi n'ont-ils pas été mis à la disposition de la Caisse d'amortissement ?

La raison en est indiquée dans le Compte rendu par les Ministres pour l'exercice 1879 : c'est parce que les dettes à 4 1/2 p. %, ayant été converties en rentes à 4 p. %, avec jouissance du 1^{er} novembre 1879, la Caisse d'amortissement n'aurait pu faire usage des crédits affectés à leur amortissement pendant le second semestre de l'année 1879. Ils ont donc été annulés pour non-emploi.

On sait, en effet, que, en autorisant la conversion des titres de la dette à 4 1/2 p. % en titres à 4 p. %, l'arrêté royal du 23 juillet 1879 a stipulé que la dotation d'amortissement de la nouvelle dette prendrait cours à partir du 1^{er} novembre suivant. Les titres de la dette ancienne ayant été convertis et anéantis avant le 1^{er} novembre, le Gouvernement a pensé qu'il n'y avait pas lieu, dès lors, de faire application de la disposition de la loi du 12 juin 1869 qui ordonne d'attribuer au Trésor « les fonds qui, par suite de l'élévation du cours au-dessus du pair net, demeurent sans emploi pendant tout un semestre ». Au lieu d'attribuer au Trésor et de faire figurer parmi les ressources extraordinaires de l'exercice 1880, la dotation d'amortissement de la dette à 4 1/2 p. % pour le second semestre de l'exercice 1879, il a annulé le crédit qui devait recevoir cette destination. C'est cette opération qui a porté à la somme de fr. 2,192,548-80 le montant des annulations de crédits pour le budget de la Dette publique de 1879; elle a réduit d'autant la dépense de cet exercice, qui est restée, ainsi que nous l'avons vu, inférieure aux prévisions, et, par suite, elle a réduit d'autant le déficit dans les services ordinaires de cet exercice. L'opération a eu en même temps pour effet de réduire de pareille somme les ressources extraordinaires de l'exercice 1880, ainsi que nous le constaterons ci-après.

En résumé, l'opération a dégrevé les services ordinaires d'une charge qui normalement leur incombe et dont le produit devait concourir aux dépenses des services extraordinaires ou spéciaux.

D. Crédits transférés à l'exercice suivant.

	1877.	1878.	1879.	1880.
Dette publique	438,796 »	505,111 62	30,000 »	103,000 »
Ministère de la Justice	67,012 79	717,852 66	103,836 23	213,912 93
— des Affaires étrangères	»	1,500 »	1,500 »	1,000 »
— de l'Intérieur.	31,872 51	2,500 »	6,848 »	11,592 50
— de l'Instruction publique	»	879 61	33,064 75	4,109 57
— des Travaux publics.	788,776 77	1,038,233 56	1,243,571 »	848,613 73
— de la Guerre	331,527 21	41,844 81	201,991 48	170,234 97
Totaux.	1,594,788 28	2,128,924 06	1,622,828 46	1,534,463 50

Les transferts relevés dans le tableau ci-dessus ne doivent pas être confondus avec les transferts *d'un article à un autre article*, dont il a été question tout à l'heure. Il s'agit ici des transferts des crédits *d'un exercice à l'exercice suivant*. Ceux-ci sont régis par l'article 30 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'État. Ils portent sur des allocations qui ne peuvent être liquidées à charge de l'exercice pour lequel elles ont été votées, parce que les travaux qu'elles sont appelées à couvrir ne sont pas reçus par l'État, et qui ne peuvent être annulées,

parce qu'elles sont nécessaires au paiement de ces travaux. Le crédit doit donc rester disponible pour l'exercice suivant.

Services spéciaux.

	1877.	1878.	1879.	1880.
Crédits transférés des exercices antérieurs.	50,502,117 15	59,831,715 90	50,404,085 57	129,632,229 47
Crédits alloués dans le cours de l'exercice.	115,062,765 .	94,037,476 55	149,177,245 15	95,027,499 61
Crédits complémentaires	81,517 65	66,515 08	97,235 56	.
Totaux . . .	165,446,599 78	153,935,807 53	199,678,583 88	222,639,729 08
A déduire :				
Crédits annulés pour non-emploi . .	915,909 68	18,470 02	15,811 21	27,674 87
Reste . . .	164,530,490 10	133,937,037 51	199,664,772 64	222,632,054 21
Crédits transférés à l'exercice suivant.	59,831,715 90	50,404,085 57	129,632,229 47	151,755,279 24
Crédits définitifs, égaux aux dépenses spéciales liquidées et ordonnancées à charge de l'exercice.	124,698,774 20	85,532,952 14	70,032,543 17	90,898,774 97

En comparant le mouvement de ces crédits à celui des crédits alloués pour les services ordinaires, on est frappé de voir combien ils diffèrent.

Ainsi, tandis que les transferts d'un exercice à l'exercice suivant ne s'élèvent chaque année, dans les services ordinaires, qu'à un ou deux millions de francs, ils se comptent, dans les services spéciaux, par dizaines de millions et ils arrivent en 1880 à plus de 151 millions de francs !

En même temps, dans les services spéciaux, nous ne trouvons d'annulations de crédits pour non-emploi que d'une somme le plus souvent insignifiante. Pour les trois années 1878 à 1880, ces annulations n'ont atteint, en total, qu'environ 60,000 francs, tandis que, dans les services ordinaires, elles s'élèvent chaque année à plusieurs millions de francs.

Enfin, dans les services spéciaux, nous ne trouvons pas de crédits supplémentaires et, si nous y trouvons des crédits complémentaires, ce n'est que par exception et pour une somme minime, relative à un même objet.

Toutes ces différences proviennent d'une seule et même cause, une cause qui a subsisté jusqu'au budget de l'exercice 1884.

Pour les services spéciaux, les Chambres n'étaient pas appelées, jusqu'à cette époque, à voter les crédits nécessaires aux besoins de chaque exercice. Chaque année, à la vérité, des crédits spéciaux étaient ouverts ; mais la mesure de ces crédits n'était pas déterminée par les besoins de l'année ; elle était dépourvue de toute règle. Tantôt les crédits nécessaires à l'exécution d'un travail étaient votés en une seule fois, bien que l'exécution du travail dût demander de longues

années. Tantôt un crédit relativement minime était ouvert pour un travail que l'on savait devoir coûter des sommes considérables.

On appliquait à ces crédits un article de la loi de comptabilité qui concerne les crédits relatifs aux dépenses pour ordre, crédits qui restent nécessairement ouverts jusqu'à épuisement des sommes reçues par l'État pour compte de tiers (*).

Les crédits non employés au 31 décembre de l'année étaient transférés de plein droit à l'exercice suivant; dès lors, il n'y avait lieu à annulation pour non-emploi que quand l'objet pour lequel le crédit avait été ouvert ne pouvait plus, à raison soit de son entier achèvement, soit de l'impossibilité constatée de l'accomplir, donner lieu à une dépense quelconque.

De là l'énormité des sommes transférées d'un exercice à l'autre et l'insignifiance des annulations de crédits pour non-emploi. De là aussi l'absence de crédits supplémentaires, ces crédits n'étant nécessaires que pour suppléer à l'insuffisance des crédits alloués pour un exercice.

L'examen du tableau qui précède montre ce qu'était devenu, sous ce régime, le principe de la Constitution qui prescrit le vote annuel du budget. On y voit qu'en 1879, alors que l'administration disposait de plus de 50 millions de francs de crédits transférés des exercices antérieurs, les Chambres ont voté pour plus de 149 millions de francs de crédits nouveaux ! Sur l'ensemble de ces crédits, il a été dépensé 70 millions de francs ; 13,000 francs seulement ont été annulés pour non-emploi et plus de 129 millions de francs ont été transférés à l'exercice suivant ! En 1880, plus de 93 millions de francs de crédits nouveaux viennent s'ajouter à ces 129 millions et, sur cet ensemble, 90 millions sont dépensés, 27,000 francs sont annulés et plus de 131 millions de francs sont transférés à l'exercice 1881 ! Un même crédit restait ainsi à la disposition de l'administration pendant cinq, dix et vingt ans.

L'innovation que M. le Ministre des Finances a introduite en 1883 dans le budget général de l'État et qui a pour résultat d'appeler, en cette matière comme dans les services ordinaires, le contrôle annuel et régulier des Chambres, ne peut donc qu'être approuvée par la commission permanente des finances.

§ III.

FIXATION DES RECETTES.

Services ordinaires.

Le tableau suivant indique, pour les exercices qui nous occupent, d'abord les évaluations des recettes ordinaires, telles qu'elles ont été portées dans les budgets des voies et moyens. C'est le total des prévisions du produit annuel des impôts, des péages, des revenus, des remboursements.

Il indique ensuite le montant des droits constatés en faveur de l'exercice, puis les recouvrements effectués pendant sa durée et enfin les sommes restantes à recouvrer à son expiration et qui, en exécution de l'article 28 de la loi de

(*) Art. 51 : « Les fonds restés disponibles, à la clôture d'un exercice, sur les allocations spéciales affectées à des services étrangers aux dépenses générales de l'État, sont reportés à l'exercice suivant et ils y conservent l'affectation qui leur a été donnée par le budget. »

comptabilité, figurent parmi les droits constatés en faveur de l'exercice suivant :

	1877.	1878	1879.	1880.
Évaluations d'après la loi du budget.	232,243,760 »	260,333,860 »	264,433,260 »	273,497,060 »
Droits constatés en faveur de l'exercice.	261,819,521 72	264,370,239 03	274,335,013 55	295,893,033 16
Recouvrements effectués sur les droits constatés.	237,514,920 47	260,249,603 41	270,491,119 90	291,921,128 65
Reste à recouvrer.	4,304,601 23	4,320,633 62	5,844,793 63	3,973,924 51

Les recouvrements ont donc dépassé les évaluations :

En 1877, de . . . fr. 5,269,160 47
 — 1879, de . . . 6,053,859 90
 — 1880, de . . . 18,424,068 65

et, au contraire, en 1878, les évaluations ont dépassé les recouvrements de fr. 84,256-59.

Voici comment se décomposent, entre les quatre catégories de recettes ordinaires, les recouvrements effectués pendant ces exercices :

	1877.	1878.	1879.	1880.
Impôts	146,513,181 52	144,497,071 84	148,818,231 16	153,930,743 44
Péages	97,862,083 49	101,837,358 91	107,909,318 92	121,413,804 87
Capitaux et revenus	9,513,088 25	9,619,573 97	9,340,893 46	10,156,680 76
Remboursements	3,624,567 23	4,293,596 69	4,422,636 56	6,420,199 58
TOTAUX.	237,514,920 47	260,249,603 41	270,491,119 90	291,921,128 65

Donnons quelques indications sur ces diverses catégories de recettes.

Les recouvrements effectués sur les *impôts* se décomposent comme il suit :

	1877.	1878.	1879.	1880.
Impôts directs.	42,697,334 53	43,381,892 01	43,780,122 92	44,571,673 62
Douanes, accises et recettes diverses .	50,708,218 44	48,186,773 03	51,970,076 98	54,329,815 59
Enregistrement, successions, timbre, etc.	53,109,628 55	52,928,406 78	53,068,031 26	55,029,254 23
TOTAUX.	146,513,181 52	144,497,071 84	148,818,231 16	153,930,743 44

Comme on le voit, le produit annuel des impôts s'est accru, de 1877 à 1880, de près de 7,500,000 francs.

L'accroissement dans le produit des impôts directs, qui entre dans cette somme pour près de 2 millions de francs, est dû tout entier au développement normal des sources de recettes qui existaient en 1877. Les modifications introduites pendant cette période dans les lois relatives à ces impôts n'ont pas eu pour but ni pour résultat d'en accroître le produit. La loi du 26 juillet 1879, qui a remplacé la taxe sur les foyers, en portant de 4 à 5 p. % la contribution personnelle sur la valeur locative, a amené une augmentation annuelle de recettes, évaluée à 75,000 francs seulement ⁽¹⁾; et la loi du 26 août 1878, par les exemptions de la contribution personnelle accordées aux personnes qui occupent des logements gratuits et à celles qui tiennent des chevaux mixtes, a entraîné une diminution annuelle de recettes d'environ 500,000 francs ⁽²⁾.

Au contraire, l'accroissement dans le produit des douanes, accises, enregistrement, etc., qui s'est élevé à 5,500,000 francs, provient des deux lois du 28 juillet 1879, portées dans le but de subvenir aux besoins du Trésor. Ces lois ont introduit des centimes additionnels, des augmentations de droits et une taxe nouvelle sur les tabacs indigènes, dont le produit présumé était de 4,850,000 francs, non compris le produit espéré des modifications à l'impôt sur la distillation de certaines matières premières.

Il est donc permis de dire que si les lois du 28 juillet 1879 n'avaient pas été édictées, à peine le produit des impôts eût atteint en 1880 la somme obtenue en 1877.

Arrivons aux recouvrements effectués sur les *péages* :

	1877.	1878.	1879.	1880.
Rivières, canaux et routes	1,718,341 20	1,722,041 28	1,689,090 89	1,731,985 94
Chemins de fer	87,179,948 82	90,909,890 86	96,187,064 46	109,517,042 72
Télégraphes.	2,219,451 17	2,181,845 65	2,672,440 60	2,615,042 07
Postes	5,918,012 32	6,225,648 71	6,615,943 25	6,975,902 53
Bateaux à vapeur entre Ostende et Douvres.	826,329 98	797,932 43	744,780 04	773,533 61
TOTAUX. . .	97,862,083 49	101,857,538 91	107,909,518 92	121,413,804 87

On voit que le produit annuel des péages s'est accru de 23,500,000 francs, de 1877 à 1880, et que cet accroissement porte pour plus de 22 millions de francs sur les péages des chemins de fer.

Ces 22 millions de francs sont dus à la fois à l'augmentation du trafic sur les

(^{1,2}) Voy. la réponse du Gouvernement à la 2^e question consignée dans le rapport de la section centrale sur les mesures financières destinées à subvenir aux besoins du Trésor (session de 1878-1879, n° 201).

lignes qui étaient déjà exploitées en 1877 et à l'augmentation du réseau de l'État ; il sont dus, en outre, à l'imposition, à partir de 1880, de 5 centimes additionnels aux prix du tarif des voyageurs, combinée avec une revision du calcul des distances, dont le produit a été évalué à 2,500,000 francs ⁽¹⁾, ainsi qu'aux fêtes du cinquantenaire, qui ont amené, en 1880, un surcroît de produits évalué aussi à 2,500,000 francs ⁽²⁾.

Concurremment à cet accroissement de recettes des chemins de fer, il y a eu, comme nous l'avons vu, des accroissements de dépenses au budget des Travaux publics, du chef de l'exploitation, et au budget de la Dette publique, du chef de l'intérêt et de l'amortissement des capitaux affectés à la construction et à la reprise des lignes.

Il n'est pas inutile de faire remarquer que les produits des chemins de fer renseignés ci-dessus ne comprennent pas tous les produits de l'exploitation, mais seulement la part de l'État dans les lignes qu'il exploite. Les parties de recettes attribuées aux sociétés dont l'État exploite les lignes s'élevaient, en 1877, à fr. 5,261,685-10 et, en 1880, à fr. 4,504,122-59 ⁽³⁾.

Le surplus de l'accroissement dans le produit des péages de 1877 à 1880 provient principalement de la poste, dont le produit s'est accru, pendant cette période, de plus d'un million de francs, pour la part revenant à l'État.

Ici aussi il importe de faire remarquer qu'il ne s'agit pas, dans le tableau qui précède, de la totalité du produit de la poste, mais de la part revenant à l'État, c'est-à-dire déduction faite des 41 p. % attribués au fonds communal sur l'ensemble des recettes autres que celles provenant du recouvrement des effets de commerce. L'ensemble des recettes effectuées par le service des postes, qui était, en 1877, de fr. 9,950,289-65, s'est élevé, en 1880, à fr. 11,557,072-60 ⁽⁴⁾.

La dépense de ce service, qui était, en 1877, de fr. 6,494,347-97, s'est élevée, en 1880, à fr. 7,071,545-79.

La dépense, qui, en 1877, dépassait la part de l'État dans les recettes d'environ 576,000 francs, ne la dépasse donc plus, en 1880, que d'environ 96,000 francs.

⁽¹⁾ Voy. l'exposé des motifs des mesures financières destinées à subvenir aux besoins du Trésor (session de 1878-1879, n° 186).

⁽²⁾ Voy. le rapport de la section centrale du budget général de l'exercice 1884, annexe n° III (session de 1883-1884, n° 26).

⁽³⁾ Voy. le compte rendu des opérations pendant l'année 1882, annexe IV, p. 78.

⁽⁴⁾ Voy. les comptes rendus des opérations de l'année 1877, p. 74, et de 1880, p. 168.

Notons toutefois que ces chiffres de l'administration des travaux publics ne concordent pas avec ceux de la Cour des Comptes. D'après celle-ci, la recette brute de l'exploitation des postes s'est élevée, pour l'exercice 1877, à fr. 9,923,053-06, et, pour l'exercice 1880, à fr. 11,584,941-22. (Voy. les *Observations de la Cour* sur le compte définitif de l'exercice 1877, p. 53, et de l'exercice 1880, p. 52.)

Il n'y a jamais une concordance rigoureuse entre les recettes annuelles du service des postes indiquées par la Cour des Comptes et celles indiquées par l'administration des travaux publics : les unes sont tantôt supérieures, tantôt inférieures aux autres. Cela tient sans doute à ce que les comptes ne sont pas dressés de part et d'autres à une même date.

Parmi les *remboursements* de l'exercice 1880 figure une somme de fr. 2,515,939-29, restée disponible sur le fonds spécial des jeux de Spa. Cette somme a été attribuée au Trésor par arrêté royal du 26 août 1880. Elle figure dans les comptes de l'exercice 1880 sous la rubrique : *Recettes accidentelles*.

On a demandé en section centrale si cette somme peut être considérée comme une ressource ordinaire et si elle n'aurait pas dû figurer parmi les ressources extraordinaires et fonds spéciaux dudit exercice.

Rappelons les faits.

L'article 2 de la convention relative à la suppression des jeux de Spa stipulait que le bénéfice net des jeux des années 1871 et 1872, déduction faite de 10 p. % au profit de la Société concessionnaire, serait versé au Trésor pour servir à former un fonds spécial.

Il a été attribué à ce fonds spécial :

Sur les bénéfices de l'année 1871.	fr. 2,238,245 14
et sur ceux de l'année 1872	2,529,823 75
Total.	fr. 4,768,068 87

D'un autre côté, la loi du 21 octobre 1871, en approuvant la suppression des jeux, avait alloué à la ville de Spa, à son bureau de bienfaisance et à d'autres localités des indemnités, ensemble de 2,428,500 francs, payables en dix ans, et la loi du 21 avril 1874 avait alloué, en outre, à la ville de Spa un subside de 890,000 francs. Le tout, soit 3,318,500 francs, fut prélevé sur le fonds spécial.

C'est le solde de ce fonds, avec les intérêts capitalisés, qui a été attribué au Trésor en 1880.

Pour prétendre que cette recette accidentelle constitue une ressource ordinaire, on peut dire qu'elle provient de bénéfices annuels, réalisés en 1871 et en 1872, et partant d'un revenu dont l'exercice 1880 a été accidentellement appelé à profiter.

Pour prétendre, au contraire, qu'elle constitue un capital et qu'ainsi elle aurait dû figurer parmi les ressources extraordinaires dudit exercice, on peut dire qu'en réalité elle est une accumulation de revenus capitalisés pendant dix années ; qu'au surplus la loi du 21 octobre 1871, en ordonnant de former un fonds spécial des bénéfices de 1871 et 1872, leur a par cela même reconnu le caractère de capital ; qu'aussi, lorsque en 1874 un prélèvement de 890,000 francs fut fait sur ce fonds au profit de la ville de Spa, c'est dans les services extraordinaires et spéciaux qu'il fut porté, en dépense et en recette. Il semble donc que le solde, versé au Trésor en 1880, aurait dû, lui aussi, figurer parmi les ressources de même nature. Jamais aucun vote législatif n'est intervenu qui en changeât le caractère. C'est l'administration elle-même, qui, de son initiative, a transféré le solde du fonds spécial dans les recettes ordinaires.

Quoi qu'il en soit, par cela seul qu'il s'agit d'une recette accidentelle considérable, il est certain qu'il doit en être tenu note dans l'appréciation du résultat du budget de l'exercice 1880.

Services spéciaux.

Les indications contenues dans les projets de loi et leurs annexes, relativement aux ressources extraordinaires et spéciales, se résument ainsi qu'il suit :

	1877.	1878.	1879.	1880.
Évaluations d'après la loi du budget .	88,491,289 34	109,030,940 49	50,144,864 16	103,264,589 99
Droits constatés en faveur de l'exercice.	88,877,590 67	109,510,686 26	50,706,378 28	102,920,142 98
Recouvrements effectués sur les droits constatés.	88,769,603 80	107,340,858 52	50,310,693 47	102,294,803 06
Reste à recouvrer. . .	107,984 87	2,169,827 74	593,684 81	623,339 92

Si l'on met en regard les évaluations des recettes avec les recouvrements, on trouve que ceux-ci ont dépassé les évaluations :

En 1877, de fr. 278,336 46

En 1879, de 163,829 31

et qu'au contraire les évaluations ont dépassé les recouvrements :

En 1878, de fr. 1,710,081 97

En 1880, de 969,786 93

L'écart entre les évaluations et les recouvrements est ici, comme on le voit, bien inférieur à celui qui est constaté dans les services ordinaires.

Cela tient à ce que, pour les services extraordinaires, il n'existe pas, à proprement parler, de budget annuel. Nous l'avons constaté déjà en ce qui concerne les crédits. Il en est de même pour les recettes. L'expression : *Évaluation d'après la loi du budget* n'est donc pas exacte; spécialement, pour les emprunts, qui forment les neuf dixièmes des sommes portées ici en compte, l'administration se borne à rattacher au budget de chaque année la partie recouvrée pendant l'année. L'évaluation faite ainsi après coup est donc toujours nécessairement égale aux recouvrements.

C'est pour le même motif que les recouvrements restants à effectuer sur les droits constatés en faveur de l'exercice sont ici, en général, d'une somme relativement minime. S'il y a eu exception en 1878, c'est à raison du retard dans le paiement d'une somme de 2 millions de francs due à l'État pour le dernier cinquième du prix de vente des terrains de la citadelle du Sud d'Anvers.

Voici comment se décomposent les recouvrements sur les ressources extraordinaires et spéciales :

	1877.	1878.	1879.	1880.
Produits des emprunts	82,569,776 93	101,271,393 30	22,041,400 .	97,208,952 50
Fonds d'amortissement attribués au Trésor.	2,350,908 41	2,350,908 41	5,221,063 94	2,238,700 43
Produits d'aliénations extraordinaires d'immeubles.	3,678,336 46	1,689,918 03	4,361,809 82	908,511 33
Divers	170,884 .	2,028,638 78	686,419 71	1,938,638 78
Totaux . .	88,769,603 80	107,340,858 52	30,310,693 47	102,294,803 06

Les sommes portées ci-dessus comme produit des emprunts de 1878 à 1880 comprennent, outre de minimes parties d'emprunts anciens, la valeur des titres de la dette publique délivrés pour le prix de la construction de lignes de chemins de fer, ainsi que pour le rachat, en 1878, du réseau des Flandres; puis les 60 millions de francs de l'emprunt 3 p. % contracté et libéré en 1878, et, enfin, 77,500,000 francs recouvrés, en 1880, sur l'emprunt de 134,719,000 francs à 4 p. % conclu en cette année.

Les fonds d'amortissement attribués au Trésor, en exécution de l'article 2 de la loi du 12 juin 1869 et des lois qui ont étendu cette disposition aux emprunts à 4 p. %, ont augmenté d'importance en 1879, à raison de ce que ces derniers emprunts se sont maintenus au-dessus du pair. S'ils ont diminué en 1880, nonobstant l'accroissement des titres émis, c'est, comme nous l'avons vu, parce que le fonds d'amortissement des dettes à 4 1/2 p. % à l'échéance du 1^{er} novembre 1879 n'a pas été, à l'occasion de la conversion, liquidé au profit de la Caisse d'amortissement.

Le produit des aliénations extraordinaires d'immeubles se compose principalement du prix de la vente des terrains de la citadelle du Nord d'Anvers dont le dernier terme, exigible en 1878, a été payé en 1879.

Sous la dénomination *Divers*, sont compris les parts des États maritimes dans le rachat des péages de l'Escaut, les recouvrements d'avances aux provinces et aux communes pour construction de maisons d'écoles, le produit de la fabrication de monnaies divisionnaires d'argent en 1880, et le remboursement, en 1880, de traitements avancés aux instituteurs communaux.

§ 4.

FIXATION DU RÉSULTAT GÉNÉRAL DU BUDGET.

Mettant en regard les dépenses et les recettes des exercices qui nous occupent, on constate, dans les services ordinaires, les résultats suivants :

	1877.	1878.	1879.	1880.
Dépenses	261,574,369 79	263,894,803 76	273,606,472 90	292,009,633 78
Recettes	237,314,920 47	260,249,603 41	270,491,119 00	291,921,128 63
Déficit.	3,889,449 32	3,648,202 35	3,115,353 »	88,825 15

Et, dans les services extraordinaires ou spéciaux :

	1877.	1878.	1879.	1880.
Dépenses	124,698,774 20	83,532,932 14	70,052,543 17	90,898,774 97
Recettes	88,769,603 80	107,340,858 52	30,310,693 47	102,294,803 06
Dépenses en plus ou en moins.	+35,929,168 40	-23,807,906 38	+39,721,849 70	-11,596,028 09

Ce qui frappe d'abord, en confrontant ces deux tableaux, c'est combien les deux catégories de services sont dissemblables, au point de vue du rapport entre les recettes et les dépenses.

Dans les services ordinaires, on trouve des dépenses de près de 300 millions de francs par an à côté de recettes à peu près égales; la différence entre elles n'atteint pas 6 millions de francs.

Au contraire, dans les services extraordinaires, sur des dépenses et des recettes qui ne sont pas en moyenne de 100 millions de francs par année, on voit en une année les dépenses dépasser les recettes de près de 40 millions, alors que, dans d'autres années, les recettes dépassent les dépenses de 11 et de 24 millions.

Cela tient d'abord à ce que, pour les dépenses et les recettes des services ordinaires, il est dressé un budget annuel, de telle sorte que, d'avance, le législateur est amené à poursuivre l'équilibre qui doit exister entre elles. Rien de pareil n'a été fait pour les dépenses et les recettes des services extraordinaires; c'est récemment que, pour la première fois, le législateur a limité à un exercice l'emploi des crédits ouverts pour ces services et qu'il a été ainsi amené à mettre les dépenses en rapport avec les ressources qu'il savait disponibles. Jusqu'à cette époque, on trouve bien, dans les règlements définitifs des budgets, le compte des dépenses et des recettes des services spéciaux, distinct du compte des services ordinaires; mais on ne trouve pas les services spéciaux dans le budget lui-même.

Ce n'est pas la seule raison de la différence que nous signalons.

Il en est une autre plus puissante et qui tient à la nature même des deux espèces de services.

Mais d'abord, nous devons faire remarquer que les qualifications *ordinaires* et *extraordinaires* appliquées aux *services*, aux *crédits*, aux *dépenses*, aux *recettes*, ne sont pas toujours, chose regrettable, employées dans le même sens.

On sait que les budgets de dépenses contiennent deux colonnes, l'une ouvrant des crédits pour les *charges ordinaires et permanentes*, l'autre pour les *charges extraordinaires et temporaires*. Cette dernière qualification est donnée à certaines dépenses par cela seul qu'elles ne se produisent pas chaque année, mais à des époques éloignées de plus d'une année ou pendant un nombre limité d'années et qui, néanmoins, doivent, de leur nature, être couvertes par les recettes ordinaires. Citons les subsides alloués à des personnes déterminées ou pour des œuvres temporaires, les frais d'entretien extraordinaire de canaux et rivières, les frais des élections qui n'ont lieu que tous les deux ans, etc.

Ce n'est pas en ce sens que l'expression est employée dans les règlements définitifs des budgets. Sans doute les services ordinaires ont le plus souvent pour objet des besoins en quelque sorte permanents ; mais ce qui les distingue avant tout, c'est que les dépenses qu'ils entraînent, jugées nécessaires aux besoins de l'exercice pour lequel elles sont votées, ne laissent pas après elles, dans le Trésor ni dans le domaine de l'État, une valeur qui les représente ; elles sont absorbées par les besoins de l'exercice qui les amène. Ce sont des dépenses d'administration, d'entretien, d'exploitation. A moins d'appauvrir l'État et de grever l'avenir de charges qui incombent au présent, il doit y être pourvu au moyen du *revenu* de l'exercice dans lequel les services s'accomplissent.

Chaque jour de l'année amenant ainsi une part de ces dépenses et de ces recettes, il est possible d'établir entre elles un rapport d'équilibre pour une même période de temps, pour un même exercice.

Les services extraordinaires, au contraire, consistent principalement dans des travaux publics ayant un caractère de premier établissement. C'est l'entreprise d'un chemin de fer, d'un canal, d'un port, d'édifices publics. Les dépenses auxquelles ils donnent lieu peuvent, dans une période donnée, être considérables ou minimales, selon les circonstances. Après qu'elles sont faites, elles se trouvent représentées dans le domaine de l'État par l'objet même de l'entreprise dont le service public bénéficie, sinon à perpétuité, au moins pendant de longues années. Aussi, tandis que les services ordinaires s'alimentent de revenus annuels qu'ils consomment, les services extraordinaires et spéciaux s'alimentent au moyen de capitaux qu'ils se bornent à transformer. Ces capitaux, l'État les trouve en partie en lui-même, mais le plus souvent il se les procure par des emprunts. De telles recettes ne sont pas journalières. Celles d'un jour peuvent parfois satisfaire aux besoins d'une année.

L'équilibre entre les recettes et les dépenses pendant une même période ne peut donc être obtenu ici comme dans les services ordinaires. De là, les différences considérables dans les résultats annuels des comptes, qui ne pourront être qu'atténuées par le vote annuel des dépenses sur ressources extraordinaires.

Il y a, entre les dépenses et les recettes des services ordinaires et celles des services extraordinaires et spéciaux, une autre différence dont nous avons déjà dit un mot en nous occupant des dépenses et qu'il n'est pas inutile de mettre en relief. Elle porte sur la manière d'établir la part afférente à chaque exercice.

Dans les services ordinaires, les dépenses de chaque exercice sont celles faites dans le cours de l'année qui lui donne son nom, peu importe qu'elles soient

liquidées avant le 31 décembre ou dans les dix mois suivants, pendant lesquels l'exercice se prolonge pour le recouvrement des produits, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses. Ainsi, qu'un traitement dû pour une année soit ordonné dans le cours de cette année ou dans les dix mois suivants, la dépense est portée au compte de l'année pour laquelle le traitement est dû. De même, les recettes sont, pour chaque exercice, celles qui résultent d'un droit acquis au Trésor public endéans l'année, qu'elles soient recouvrées avant le 31 décembre ou dans les dix mois suivants. Si un impôt dû pour une année est payé dans les dix mois suivants, la recette n'en est pas moins portée au compte de l'année pour laquelle il est dû. C'est là l'application du principe consacré par l'article 2 de la loi de comptabilité.

Au contraire, dans les services extraordinaires et spéciaux, les dépenses sont, pour chaque exercice, celles liquidées du 1^{er} janvier au 31 décembre, alors même qu'elles ont été faites antérieurement. Ainsi, le prix de construction d'un chemin de fer est porté en dépense, non dans le compte de l'année de la construction, mais dans le compte de l'année où le prix est liquidé. C'est la règle consacrée par l'article 120 du règlement général sur la comptabilité de l'État. De même, dans ces services, les recettes de chaque année sont celles effectuées dans le courant de l'année, sans qu'il soit tenu compte de la date à laquelle le droit à la recette a pris naissance. Ainsi, le produit d'un emprunt est porté, non dans le compte de l'année où l'emprunt est conclu, mais dans celui de l'année où les fonds sont versés dans les caisses de l'État ⁽¹⁾.

En résumé, dans les services ordinaires, on attribue à chaque année les droits acquis à l'État et à ses créanciers du 1^{er} janvier au 31 décembre, sans tenir compte soit de la date où la dépense est liquidée, soit de celle où la recette est effectuée, pourvu que le recouvrement et la liquidation aient lieu au cours de l'exercice ; tandis que, dans les services extraordinaires et spéciaux, on attribue à chaque année la dépense liquidée et la recette effectuée du 1^{er} janvier au 31 décembre, sans tenir compte de la date où la dépense a été faite ni de celle où le droit à la recette a été acquis à l'État.

Quelle est la raison de cette différence ?

Elle découle de la nature des deux espèces de services. Les services ordinaires ayant pour objet de satisfaire aux besoins de l'année au moyen des revenus de celle-ci, il faut, lorsqu'on veut se rendre compte du rapport entre les dépenses et les recettes de cette nature, constater celles qui sont propres à l'année. Pour atteindre ce but, il importe peu de savoir quelles sont les dépenses liquidées et les recettes opérées dans le cours de l'année. Ces dépenses et ces recettes peuvent avoir pour cause des faits consommés dans une période antérieure. Ce qu'il faut, c'est constater les droits acquis, dans cette période, soit aux créanciers de l'État, soit à celui-ci ; puis, quelles sont les dépenses liquidées et quels sont les recouvrements effectués sur les droits ainsi constatés.

Cette raison n'existe pas dans les services extraordinaires : les besoins auxquels ils pourvoient et les ressources au moyen desquelles ils s'accomplissent

(1) Voir les Observations de la Cour des comptes sur le compte définitif de l'exercice 1872, p. 44.

sont éminemment variables d'une année à l'autre ; et s'il est vrai qu'il est à la fois constitutionnel et d'une bonne administration d'en dresser le budget annuel, il importe peu d'y réaliser annuellement l'équilibre des recettes et des dépenses. Lorsque l'État construit un chemin de fer, on ne peut dire que ce soit là une charge de l'année. De même, lorsqu'il contracte un emprunt, ce n'est pas pour satisfaire aux besoins de l'année dans laquelle l'emprunt est conclu. Pour se rendre compte de la situation des services extraordinaires, on peut donc se borner à constater purement et simplement à la fin de chaque année le montant des dépenses liquidées et le montant des recouvrements effectués.

Ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, le déficit dans les services ordinaires, qui était en 1877 de 3,859,000 francs, s'est élevé en 1878 à 5,645,000 francs, pour descendre en 1879 à 3,415,000 francs et en 1880 à 88,000 francs.

Pour apprécier ces résultats, il faut se rappeler qu'au mois de juin 1879, le Gouvernement, après avoir signalé le montant du déficit de 1877, déclarait que les faits constatés ou prévus faisaient présager que le déficit s'élèverait en 1878 à plus de 5 millions de francs, en 1879, à 10 millions et en 1880, à 12 1/2 millions ⁽¹⁾, et que les mesures proposées alors pour rétablir l'équilibre dans les finances ont été votées.

Les résultats constatés semblent indiquer que le but poursuivi en 1879 a été atteint, puisque l'exercice 1880 s'est, en somme, soldé en équilibre.

Mais il ne faut pas oublier que, s'il en est ainsi dans les comptes qui nous sont soumis, c'est grâce à l'attribution au Trésor des 2 1/2 millions restés disponibles sur le fonds spécial des jeux de Spa, qui, comme nous l'avons vu, ont été portés dans les recettes ordinaires de 1880 ; c'est grâce aussi à ce que les 5 millions de francs, grevant l'exercice 1880 du chef d'une partie des frais de célébration du cinquantenaire, n'ont pas été portés dans les comptes des services ordinaires, tandis que les accroissements de recettes amenés par les fêtes y figurent.

Le rappel de cette observation sera nécessaire lorsque, examinant les budgets des exercices suivants, on y trouvera, immédiatement après un exercice en équilibre, des déficits notables.

Il n'est pas inutile de signaler aussi que, dans les règlements définitifs des budgets des exercices qui nous occupent, on a imputé sur les ressources extraordinaires et spéciales des crédits qui, d'après le texte formel des lois qui les ont alloués, devaient être couverts par les ressources ordinaires. Cela n'a pas été une innovation. En agissant ainsi, l'administration n'a fait que continuer une pratique suivie depuis longtemps, qui n'a, pensons-nous, jamais été signalée, mais qui n'en est pas moins irrégulière. On s'explique mal que quand une loi porte : *Ce crédit sera couvert au moyen des ressources ordinaires du Trésor*, le règlement définitif du budget le fasse couvrir par les ressources extraordinaires, absolument comme si la loi portait : *Ce crédit sera couvert au moyen d'une émission de titres de la Dette publique*. Voici, pour les exercices 1878 à 1880, le relevé des crédits pour lesquels il a été procédé ainsi :

(¹) Exposé des motifs du projet de loi sur les mesures financières destinées à subvenir aux besoins du Trésor (session de 1878-1879, n° 186).

Ministère de la Justice.

	LOI allouant le crédit.	DÉPENSES RÉSULTANT DE SERVICES FAITS		
		EN 1878.	EN 1879.	EN 1880.
Rapatriement d'émigrants russes revenant du Brésil.	14 avril 1879.	»	48,990 73	»
Ameublement des nouveaux locaux de la Cour militaire.	29 juillet —	»	30,127 75	»
Total . . .		»	49,118 48	»

Ministère de l'Intérieur.

Érection d'un monument à feu S. M. le roi Léopold 1 ^{er} .	29 mai 1866.	2,597 16	3,882 17	»
Appropriation et ameublement des locaux de l'orphelinat des Kulders, à Gand.	14 mars 1874.	»	»	2,936 74
Ameublement, frais d'emballage, de transport, etc., des collections provenant de la donation faite par M. De Meester de Ravenstein.	24 décembre —	4,977 45	»	2,253 »
Revision de la pharmacopée officielle . .	28 — 1876.	600 »	400 »	»
Frais du dénombrement de la population au 31 décembre 1876.	24 mai 1876.	»	»	3,000 »
Supplément de dépenses résultant de la participation des Belges à l'Exposition de Philadelphie.	—	48,650 »	»	»
Acquisition d'objets d'art et d'archéologie pour le musée royal d'armures et d'antiquités.	—	7,250 »	6,605 »	2,105 »
Mobilier de l'hôtel du gouvernement provincial de Liège.	29 mars 1877.	4,624 50	»	»
Acquisition d'instruments pour l'observatoire royal.	—	32,561 41	48,369 67	76,269 34
Confection des tables des anciens registres paroissiaux.	—	27,674 78	27,690 52	»
Acquisition à la vente des collections de Coustemaeker, Didot et C ^{ie} .	27 juillet 1877.	4,482 40	»	»
Installation des académies dans les locaux du Palais ducal; mobilier pour les collections de la Bibliothèque royale.	—	36,225 06	»	2,754 74
Publication de l'exposé de la situation du Royaume de 1861 à 1875.	—	5,076 25	40,606 42	6,727 37
Participation des producteurs belges à l'exposition de Paris, en 1878.	—	570,000 »	300,000 »	»
Appropriation d'un local pour l'exposition des beaux-arts, en 1878.	—	64,700 »	»	»
Installations électorales à fournir par l'Etat.	—	7,530 »	»	»
Exécution d'un spécimen d'une nouvelle carte géographique de la Belgique.	—	5,636 83	»	»
Achat de bocaux et autres objets nécessaires au classement de la collection de produits médicamenteux faite par feu Van Martius.	23 avril 1878.	»	12,000 »	»

	LOI allouant le crédit.		DÉPENSES RÉSULTANT DE SERVICES FAITS		
			EN 1878.	EN 1879.	EN 1880.
Installations des académies dans les locaux du palais de la rue Ducale.	4 juin	1878.	"	36,518 48	45,482 38
Premiers frais de la commission des fêtes de 1880.	—		260 "	9,388 55	351 45
Instruction des réclamations relatives à la revision des listes électorales pour 1878-1879.	—		44,000 "	"	"
Bourses de voyage pour permettre à des artisans de visiter l'exposition de Paris.	28 août	—	39,835 "	165 "	"
Exposition internationale de Sydney . .	8 avril	1879.	"	64,472 52	34,788 25
Participation des Belges à l'exposition de Melbourne.	16 mars	1880.	"	"	20,842 84
Confection des tables des anciens registres paroissiaux.	15 mai	—	"	"	49,020 40
Total . . .			876,674 84	520,097 73	216,528 45

Ministère de l'Instruction publique.

Pensions des professeurs et instituteurs.	4 juin	1878.	394,221 09	21,594 27	633 41
Création d'une bibliothèque centrale . .	18 mai	1880.	"	"	4,857 50
Total . . .			394,221 09	21,594 27	2,490 91

Ministère de la Guerre.

Construction d'une grande meunerie militaire à Anvers et établissement, dans toutes les boulangeries militaires du royaume, de fours aérothermes et de pétrins mécaniques.	21 mai	1872.	23,075 74	16,786 67	7,443 55
Fabrication d'armes perfectionnées nécessaires à la gendarmerie.	2 avril	1873.	43,417 40	30 "	4,722 45
Total . . .			66,492 84	16,816 67	8,866 "

Ministère des Finances.

Frais d'émission et de confection des titres de l'emprunt de 240 millions de francs.	29 avril	1873.	37,737 55	2,400 "	"
Frais de confection et d'émission des titres à 4 p. % ainsi que de ceux qui peuvent être créés en exécution de la loi du 9 juillet 1875.	27 mai	1876.	"	48,000 "	"
Frais de confection et d'émission des titres à 4 p. % pour l'exécution des lignes concédées.	26 juin	1877.	57,321 "	45,500 "	"
Construction d'un steamer destiné au service de la douane.	16 février	1878.	92,443 75	"	"
Frais de confection de titres à 4 p. % . .	31 mai	—	796 "	9,994 78	6,555 20

	LOI allouant le crédit.		DÉPENSES RÉSULTANT DE SERVICES FAITS		
			EN 1878.	EN 1879.	EN 1880.
Construction de magasins destinés aux papiers hors d'usage provenant de diverses administrations publiques.	28 août	1878.	•	49,887 44	•
Conversion de la dette à 4 ½ en un fonds nouveau à 4 p. o/o; frais de confection de nouveaux titres.	23 juillet	1879.	•	•	93,045 76
Frais de confection et d'émission des titres de la dette publique à créer en vertu de la présente loi, des lois des 4 juin, 8 juin et 26 août 1878 et des 17 février, 30 mars, 1 ^{er} et 8 avril et 24 juin 1879.	4 août	—	•	•	61,658 38
Frais de la revision des pensions militaires.	14 mars	1880.	•	•	40,000 •
Appropriation et installation du nouvel hôtel des monnaies. Participation à l'exposition nationale.	15 —	—	•	•	33,584 46
Frais d'expertise de biens échangés. — Parc de Laeken.	12 mai	—	•	•	636 20
Total . . .			188,268 30	65,781 92	205,480 40
TOTAUX GÉNÉRAUX .			1,525,657 04	673,406 07	433,365 46

Toutes ces dépenses devaient, d'après les lois qui les ont autorisées, être couvertes au moyen des ressources ordinaires, et cependant toutes figurent parmi les dépenses des services extraordinaires; aucune n'est comprise dans le tableau, reproduit ci-dessus, qui constate le résultat annuel des services ordinaires.

Si la commission permanente des finances ne propose pas d'amender en ce point les projets de loi soumis à la Chambre, c'est d'abord parce que, ainsi que nous l'avons dit, les règlements définitifs de budgets antérieurs renfermant des imputations de même nature ont été, à maintes reprises, approuvés par la Chambre, sans qu'une critique se soit élevée; c'est ensuite parce que les modifications récemment introduites dans la formation et le vote du budget général de l'État rendent désormais impossible, sans le concours des Chambres, semblable imputation de dépenses ordinaires sur les ressources extraordinaires.

Le Gouvernement a d'ailleurs manifesté par ses actes la volonté de sortir de cette situation. C'est sur son initiative que, pour l'exercice 1883, les Chambres ont porté dans les services ordinaires le crédit de 500,000 francs pour l'exposition d'Amsterdam, ainsi que les frais de confection et d'émission des titres de l'emprunt décrété en 1883. Dans le budget général de l'exercice 1884, tous les crédits imputables sur les ressources extraordinaires ont été demandés pour des dépenses de cette nature.

Il nous reste à constater, pour l'ensemble des services, le total annuel tant des

dépenses que des recettes et par suite l'excédent soit des unes, soit des autres ; puis, après avoir rappelé quel était cet excédent à l'ouverture de l'exercice, à constater celui qui existait à la clôture.

C'est ce qu'indique le tableau suivant :

	1877.	1878.	1879.	1880.
Total des dépenses de l'exercice. . .	386,073,143 99	549,427,787 90	343,639,016 07	382,908,428 73
— recettes — . . .	546,284,526 27	367,590,461 95	300,801,813 57	394,215,931 71
Excédent, en dépenses ou en recettes, propre à l'exercice.	—39,788,617 72	+18,162,704 03	—42,837,202 70	+11,507,802 96
Excédent, en dépenses ou en recettes, à l'ouverture de l'exercice.	+45,576,527 72	+ 5,787,910 »	+23,930,614 03	—18,886,588 67
Excédent, en dépenses ou en recettes, à la clôture de l'exercice.	+ 5,787,910 »	+23,930,614 03	—18,886,588 67	— 7,579,085 71

Comme on le voit, il y a, ici aussi, dans les résultats propres aux divers exercices, des différences considérables. C'est la conséquence de ce que les dépenses et les revenus annuels sont confondus avec les dépenses et les recettes de capitaux ; mais, qu'un exercice présente, dans l'ensemble des services qui lui sont propres, un excédent de dépenses ou un excédent de recettes, ce fait n'a qu'une importance secondaire. Ce que nous avons dit de la différence essentielle entre les services ordinaires et les services extraordinaires montre assez que c'est dans les premiers seulement que l'équilibre annuel est à la fois possible et nécessaire.

Si, en 1879, la dépense a dépassé la recette de près de 43 millions de francs, tandis qu'en 1880 elle était dépassée par elle de plus de 41 millions de francs, cela vient principalement de ce que, en 1879, il n'a été émis de titres de la Dette publique que pour le paiement du prix de la construction de lignes de chemins de fer, tandis qu'en 1880, l'État a en outre fait un emprunt considérable sur lequel il a reçu dans le cours de cette année 77,500,000 francs. Cet emprunt, destiné à couvrir des crédits ouverts par des lois votées en 1878 et 1879, l'État aurait pu le faire en 1879 aussi bien qu'en janvier 1880, et le résultat des deux exercices eût alors été tout autre. Le résultat annuel de l'ensemble des recettes et des dépenses n'a donc pas la même portée que le résultat annuel des recettes et des dépenses ordinaires. Sur l'ensemble, l'excédent en dépenses n'est pas plus un déficit que l'excédent en recettes n'est un boni.

On voit aussi dans le tableau qui précède que le solde à la clôture de l'exercice consistait en un excédent de recettes de près de 6 millions de francs en 1877 et de près de 24 millions de francs en 1878, tandis qu'il consiste en un excédent de dépenses de près de 19 millions de francs en 1879 et de 7,500,000 francs en 1880.

Ce solde est celui des dépenses et des recettes de toute nature faites par l'État depuis 1830. Il s'agit, bien entendu, des recettes et des dépenses faites par l'État pour son compte et non de celles qu'il fait pour compte de tiers. Celles-ci forment le budget des recettes et des dépenses pour ordre, qui ne sont pas comprises dans les règlements définitifs des budgets.

D'après le tableau dressé par l'administration des finances, ce solde se décompose comme il suit, au 31 décembre 1880 :

Excédents de dépenses dans les services extraordinaires et spéciaux	fr. 87,611,430 96
Excédents de recettes dans les services ordinaires.	80,032,345 25
Excédent de dépenses sur l'ensemble	fr. 7,579,085 71

Lorsque la commission des finances reçut le projet de loi sur le règlement définitif du budget de l'exercice 1879, elle chargea son rapporteur d'adresser à M. le Ministre des Finances la question suivante :

« Le budget de l'exercice 1879 se solde par un excédent de dépenses de plus de 18 millions de francs, et le compte constate que toutes les dépenses, sauf une somme relativement minime, ont été payées. C'est là, d'après le compte, le résultat général de toutes les recettes et de toutes les dépenses, tant des services spéciaux que des services ordinaires, y compris l'excédent de recettes constaté à la clôture de l'exercice 1878.

» On a demandé au sein de la commission comment ce résultat est possible. Toutes les recettes et toutes les dépenses devant être portées dans le compte, il semble que celui-ci ne puisse jamais se solder par un excédent de dépenses payées.

» Ce résultat ne s'explique-t-il pas par ce fait que l'excédent des dépenses de l'exercice 1879 a été payé au moyen de recettes de l'exercice 1880, qui seront portées au compte de ce dernier exercice? »

Voici la réponse de M. le Ministre :

« D'après la loi de comptabilité, art. 2, § 3, la durée de la période d'exécution des budgets de chaque exercice se prolonge jusqu'au 31 octobre de la seconde année. Il s'ensuit que, jusqu'à cette date, le Trésor procède, toujours simultanément, au recouvrement des produits et à la liquidation des dépenses de deux budgets successifs.

» La caisse étant une, il se peut, comme le fait observer la commission, que les excédents de recettes de l'un servent à couvrir les excédents de dépenses de l'autre.

» Toutefois, en ce qui concerne spécialement le budget de l'exercice 1879, il est à remarquer qu'il existait, au 31 décembre de l'année, des bons du Trésor pour un capital de 11,500,000 francs, et qu'il a été émis dans le mois de janvier suivant un emprunt de 134,719,000 francs.

» Si donc les dépenses de 1879 ont pu être couvertes provisoirement jusqu'en janvier 1880 par des ressources ordinaires propres à l'exercice 1880 ou par le produit de bons du Trésor, il est certain qu'elles l'ont été définitivement au 31 octobre suivant par des fonds de l'emprunt de 1880. »

Ajoutons que le fait d'un excédent des dépenses sur les recettes, constaté à la clôture des exercices 1879 et 1880, s'est produit à maintes reprises antérieurement, et, pour la dernière fois, à la clôture de l'exercice 1867, dont le règlement constatait un excédent de dépenses de fr. 1,786,181-57.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la commission permanente des finances propose à la Chambre l'adoption des projets de loi.

Le Rapporteur,

A. DEMEUR.

Le Président,

LE HARDY DE BEAULIEU

