SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 5 AOUT 1897.

Rapport de la Commission spéciale ⁽¹⁾, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget des Recettes et des Dépenses extraordinaires pour l'exercice 1897.

(Voir les nos 196, 228, 244, 251 et 252, session de 1896-1897, de la Chambre des Représentants; 157, même session, du Sénat.)

Présents : MM. le Baron T' KINT DE ROODENBEKE, Président; le Baron BETHUNE, le Comte DE LIMBURG STIRUM, T'SERSTEVENS, AUDENT, le Comte DE BROUCHOVEN DE BERGEYCK, MONTEFIORE LEVI, le Chevalier DESCAMPS et COOREMAN, Rapporteur.

MESSIEURS,

Depuis 1894 le Gouvernement, tant de sa propre initiative que sur les instances du Parlement, a réformé par étapes progressives la comptabilité budgétaire, en vue d'établir avec plus de clarté et plus de stabilité l'équilibre du budget, sur les bases les plus conformes aux saines théories en matière de finances publiques.

La réforme vise à restreindre le budget extraordinaire, et, par là même, l'emprunt, à des dépenses ayant pour objet l'amélioration et le développement de l'outillage économique du pays ou, en d'autres termes, l'accroissement du capital productif de la nation.

Dans l'idée du Gouvernement, la réforme est complète aujourd'hui, par son extension à toutes les dépenses qui ressortissent au Département de la Guerre. Cette extension s'est accomplie par le vote du Projet de Loi portant création d'un fonds spécial, sans emprunt, pour l'amélioration du casernement, et par le vote des crédits supplémentaires rattachant au budget ordinaire de 1897 les autres dépenses d'ordre militaire, qui, dans le système précédemment suivi, auraient figuré au budget extraordinaire. — Les dépenses prévues à l'art. 1^{er} du projet (art. 2 et 3 du tableau) et les dépenses militaires prévues à l'art. 2 du projet de loi ne figurent au budget extraordinaire de 1897 qu'à titre transitoire.

Le but poursuivi étant considéré comme atteint, il ne sera pas inopportun de rappeler les éléments de la réforme, d'en déterminer la portée et de rechercher si, en réalité, elle est arrivée au dernier stade de la perfection.

(1) Cette Commission, présidée par M. le Baron t'Kint de Roodenbeke, Président, est composée de MM. Audent, Claeys Bouúaert, le Baron Surmont de Volsberghe, Tournay, Van Ockerhout, T'Serstevens, Vanden Corput, Vercruysse, le Baron Bethune, le Chevalier Descamps, Otlet, Houzeau de Lehaie, le Baron Jolly, le Comte de Brouhoven de Bergeyck, Montefiore Levi et Cooreman, Rapporteur.

Le 16 novembre 1894, M. de Smet de Naeyer, qui avait été appelé à la direction du Département des Finances par arrêté royal du 26 mars précédent, eut à présenter de nouveaux projets de budgets pour l'exercice 1895, les projets soumis à la législature, le 28 février 1894, par M. Beernaert, ayant dû être considérés comme non avenus par suite de la dissolution des Chambres.

Dès cette première occasion l'honorable Ministre des Finances entama la réforme de la comptabilité, en incorporant dans le budget ordinaire 2,690,524 francs de dépenses auparavant portées à l'extraordinaire, et en inscrivant au budget de la dette publique une somme de 560,000 francs destinée au service des annuités souscrites par l'État pour la formation du capital des chemins de fer vicinaux.

Trois mois après, le 28 février 1895, l'honorable M. de Smet de Naeyer déposa le projet de budget pour 1896, où, contrairement à ce qui s'était fait depuis longtemps, les fonds d'amortissement demeurés sans emploi n'étaient plus inscrits parmi les voies et moyens formant les ressources ordinaires du budget. Les fonds d'amortissement demeurés sans emploi à raison du cours de la rente, devaient désormais être inscrits en recette extraordinaire.

Incorporation dans le budget ordinaire de toutes les dépenses non permanentes qui ne sont pas directement productives; transfert aux ressources extraordinaires des fonds d'amortissement sans emploi, tels sont les deux éléments de la réforme de comptabilité inaugurée en 1894 par l'honorable M. de Smet de Naeyer.

Il est superflu de justifier cette réforme devant le Sénat qui, après y avoir incité l'honorable Ministre des Finances, l'a déjà loué plus d'une fois de l'avoir entreprise.

L'incorporation dans le budget ordinaire de toute dépense non permanente qui n'est pas productive constitue un procédé comptable dont le mérite semble évident. Ces dépenses sont en définitive des frais d'administration générale, ou des frais généraux d'administration. Il est rationnel de les amortir directement, car, si chacune d'elles, envisagée à part, n'a pas de caractère permanent, il y a permanence inévitable d'un certain chiffre de pareilles dépenses. Le genre est permanent, si l'espèce ne l'est pas. D'autre part, il est équitable de ne pas grever l'avenir d'une dette dont la contre-valeur est nulle ou insuffisante, soit parce que l'objet de la dépense alimentée par l'emprunt est immédiatement consommé, soit parce que l'affectation des capitaux empruntés est dénuée de productivité.

Quant à l'inscription en recette extraordinaire des fonds d'amortissement demeurés disponibles, elle est conforme à l'appréciation exacte du caractère du non-emploi. La non-consommation des fonds d'amortissement dépend, en effet, de circonstances aléatoires, qui d'une année à l'autre peuvent varier, sous l'empire d'influences diverses sur lesquelles on n'a guère d'action. L'inscription de ces fonds aux voies et moyens du budget ordinaire expose ce budget au déficit, pour le jour où la cote de la Bourse imposerait le rachat des titres de la dette.

La réforme qui nous occupe a été poursuivie avec vigueur, au point que pour le budget ordinaire de 1897, sa portée se traduit en chiffres par un moindre boni de fr. 16,402,896-77, à raison de fr. 11,282,296-15 de

dépenses exceptionnelles incorporées et de fr. 5,120,600-62 de fonds d'amortissement transférés. Quand le Sénat aura voté les crédits supplémentaires qui figurent à son ordre du jour, le total des réductions des charges du Budget extraordinaire pour 1897 se chiffrera par fr. 28,267,896-77.

A ce sujet, il importe de mettre en relief que si la comptabilité budgétaire avait continué à se faire comme auparavant, les exercices financiers se clôtureraient avec des bonis beaucoup plus considérables qu'à présent ; si donc la gestion financière du gouvernement actuel ne revêt pas des apparences beaucoup plus brillantes, il ne faut pas perdre de vue que c'est au progrès de la comptabilité qu'il y a lieu d'attribuer cet aspect moins plantureux.

Il est permis d'ajouter que l'importance même de la réduction des bonis due à la réforme budgétaire démontre de manière saisissante le mérite, pour ne pas dire la nécessité de cette réforme. Que rien n'eût été changé, les excédents à l'ordinaire eussent été, pour 1897, augmentés de plus de vingt-huit millions de francs. N'est-il pas évident que de tels bonis entraîneraient fatalement soit des dégrèvements moins justifiés, soit des dépenses moins impérieuses que les affectations qui ont été sauvegardées par la réforme et qui, sans elle, eussent été perdues ?

A la suite de la réforme accomplie, l'économie budgétaire se traduit dans les termes suivants :

Maintien de la distinction entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire, mais limitation stricte de ce dernier aux dépenses qui augmentent le capital économique du pays. Comme conséquence, nul accroissement de la dette sans contre-valeur productive au moins équivalente. En outre, amortissement de la dette, par voie de rachat de titres de la rente ou par affectation des fonds d'amortissement à des augmentations adéquates du patrimoine productif de la nation, les dépenses d'entretien et de réparation grevant le budget ordinaire.

En résumé, la synthèse du programme répond à cette formule : Il est nécessaire et il suffit de transmettre aux générations futures un patrimoine économique qui ne soit pas grevé au delà de sa valeur ; le surplus du patrimoine national doit demeurer quitte et libre de charges.

Dans son ensemble la thèse mérite approbation.

Que le patrimoine non directement productif doive passer aux générations futures, complètement amorti, exonéré de toutes charges dues à l'emprunt, c'est ce qui pourrait au premier abord paraître trop onéreux pour le présent. Toutefois le principe se justifie, non seulement, comme nous l'avons dit, par la permanence inéluctable de crédits à consacrer à ce patrimoine, mais aussi par l'importance croissante des charges que l'évolution sociale imposera aux budgets ordinaires de l'avenir. Du reste, la théorie ne se traduira pas de sitôt en fait, car, à raison des pratiques budgétaires suivies jusqu'à présent, la partie non directement productive du patrimoine de la nation représentée, à l'heure actuelle, une part importante de la dette restant à amortir.

Quant au patrimoine économique, il ne serait pas équitable d'imposer à

la génération présente la charge entière de dépenses dont les générations futures continueront à recueillir le profit. Pareille exigence irait, au surplus, à l'encontre des intérêts bien entendus de l'avenir aussi bien que du présent, car le premier résultat en serait que des travaux de haute utilité productive ne s'exécuteraient pas, ou s'exécuteraient dans des conditions défectueuses ou des proportions insuffisantes.

Il ne serait même pas équitable, à l'égard de la génération actuelle, d'exiger qu'elle ne laisse qu'une dette réduite à la valeur de liquidation de sa couverture. La destinée normale des États, au contraire de celle des individus, comporte la perpétuité, et, dès lors, rien ne justifie des prévisions de liquidation que le présent aurait à garantir à ses dépens.

Mais il ne serait pas équitable non plus de transmettre à l'avenir une dette dont le capital excéderait la contre-valeur d'exploitation ou dont les charges dépasseraient la productivité.

A cet égard, une triple préoccupation s'impose quant aux dépenses sur ressources d'emprunt : la première, qu'elles servent réellement à l'augmentation adéquate du capital économique du pays ; la seconde, que, même productives, elles ne soient pas exagérées ; la troisième, qu'elles soient suffisamment amorties.

Il semble que jusqu'à présent, sinon en théorie, du moins en pratique, on n'ait pas toujours très nettement distingué les dépenses d'accroissement de capital de celles qui ne sont que d'entretien ou de remplacement.

Il y aurait lieu de distinguer aussi entre les crédits affectés à des dépenses pour compte de l'État et ceux qui sont alloués à titre de subsides. Est-il normal, est-il rationnel que l'État contracte des dettes, en supporte les charges, pour l'exécution de travaux d'intérêt plutôt restreint ? Rien de plus légitime que l'octroi de subsides par l'État quand il se fait à bon escient et avec les ressources du budget ordinaire, mais on conçoit plus malaisément l'opération qui consiste à se grever soi-même pour dégrever autrui.

Enfin, c'est à bon droit qu'à l'avenir les dépenses purement somptuaires et les dépenses d'ordre militaire seront exclues du budget extraordinaire, car ni les unes ni les autres n'ont pour objet le développement du capital économique du pays.

Il ne suffit pas de veiller à ce que la dette publique ne s'accroisse qu'en proportion de sa contre-valeur économique productive, il faut encore se prémunir contre toute exagération d'emprunts, même si les affectations auxquelles ils sont destinés doivent servir à augmenter le patrimoine national. On peut se tromper dans l'appréciation de certaines entreprises, et l'histoire atteste que des pays très riches ont compromis à la fois leur crédit et leurs facultés contributives, pour avoir manqué de mesure dans l'exécution de travaux d'une utilité intrinsèque du reste incontestable.

Quoi qu'il en soit, et à supposer le discernement le plus judicieux et la modération la plus sage dans les dépenses sur ressources d'emprunt, il n'en reste pas moins indispensable de pourvoir à l'amortissement de la dette dans des proportions rationnellement suffisantes. Presque toujours, après un délai plus ou moins long, le dépérissement finit par avoir raison

de l'entretien le plus minutieux ; d'autre part, les révolutions économiques peuvent déprécier profondément et prématurément des éléments essentiels de l'outillage national : c'est l'amortissement qui doit maintenir et assurer l'équilibre entre la dette et sa contre-valeur.

Si le principe de l'amortissement est aisé à formuler, il est plus difficile de déterminer la juste mesure de son application. L'annuité actuellement en vigueur, de fr. 0-20 par cent francs, à l'intérêt de 3 p. c., opère l'amortissement de la dette consolidée dans le délai de 94 ans, légèrement réduit par l'ajoute à la dotation d'amortissement des intérêts du capital amorti. (Dans le projet de budget de la dette publique pour 1898 ces intérêts sont portés en compte pour 307,833 francs.)

L'action de l'amortissement répartie sur plus de 90 ans semble bien lente.

L'outillage économique si considérable, qui forme en Belgique la contrepartie de la dette consolidée, comprend des éléments complexes dont la durée de valeur d'exploitation varie notablement de l'un à l'autre. Est-ce que la moyenne de dépérissement de ces éléments divers comporte, en dépit de l'entretien, un délai d'environ cent ans ? Est-ce qu'au cours d'un siècle le mouvement des idées, le progrès économique, les découvertes de la science ne précipitent pas l'action déprimante du temps ?

Et puis, ne perdons pas de vue qu'à raison du cours élevé de la rente, l'extinction de la dette par rachat est arrêtée. L'amortissement direct ne fonctionne plus, mais les fonds d'amortissement sans emploi sont consacrés à de nouvelles dépenses d'accroissement du capital économique du pays. En d'autres termes, la Belgique ne diminue pas sa dette ; elle l'augmente même, mais augmente aussi sa contre-valeur. Il se comprend qu'on ne rachète pas les titres de la dette plus cher que leur valeur nominale, et, d'une manière générale, réduire une dette dans une certaine proportion ou augmenter sa contre-valeur dans une proportion identique, sont deux procédés qui aboutissent à une égale balance d'inventaire. Mais il y a cette différence, que l'extinction progressive de la dette par rachat est définitive, sans aucun déchet, tandis que l'augmentation de la contre-valeur subit l'inéluctable déchet du temps et du mouvement. C'est une raison de plus de pourvoir l'amortissement d'une dotation largement suffisante, d'apprécier avec circonspection l'utilité des entreprises sur ressources d'emprunt, et de veiller à la modération quant au chiffre des dépenses à y consacrer. Ce sont les conditions nécessaires pour que la dette ne prenne pas des proportions excessives et pour que sa contre-valeur se maintienne à l'état d'équilibre.

Votre Commission croit devoir recommander à l'honorable Ministre des Finances d'élever progressivement la dotation d'amortissement jusqu'à une annuité de cinquante centimes par cent francs, qui, à l'intérêt de 3 p. c., éteindrait la dette en 66 ans.

Le relèvement de la dotation de l'amortissement se recommande encore à un autre point de vue. Notre budget des voies et moyens est alimenté pour plus de la moitié par les recettes du chemin de fer et des accises, dont le rendement est directement ou indirectement exposé à des fluctuations aussi profondes qu'aléatoires. Il y a là un danger plus ou moins

prochain pour l'équilibre du budget général. Un temps de crise peut survenir où, les recettes fléchissant, il serait très désirable d'être en mesure de combler le déficit, ou, du moins, de l'atténuer, sans devoir recourir à l'emprunt ou à l'impôt. Or, si l'annuité d'amortissement était notablement relevée, il serait possible et légitime, dans une période de crise, d'en ramener provisoirement le taux au chiffre actuel, et de trouver ainsi, à l'ordinaire, une recette disponible, permettant soit d'attendre des temps meilleurs, soit de chercher sans précipitation des ressources nouvelles.

La situation de nos finances publiques permet le relèvement progressif de la dotation d'amortissement, et doit stimuler l'honorable Ministre des Finances à couronner la réforme budgétaire qu'il a si courageusement réalisée, par une mesure financière qui ne peut qu'affermir encore davantage le crédit de la nation.

La section centrale de la Chambre des Représentants, qui a examiné le projet de budget extraordinaire pour 1897, ayant eu à s'occuper du vœu exprimé par une des sections, de voir scinder ce budget en autant de projets de loi distincts qu'il y a de Départements ministériels sollicitant des crédits, a trouvé préférable le maintien de la comptabilité actuelle, qui groupe, sous une rubrique spéciale, dans un Projet de Loi unique, les crédits afférents à chaque Département.

Les partisans du budget scindé font valoir que la séparation permet de rejeter les crédits proposés par un Département ministériel sans devoir rejeter les crédits demandés par les autres Départements, tandis que le budget unique oblige soit à rejeter tous les crédits, même ceux qu'on approuve, soit à les voter tous, même ceux qu'on réprouve, soit à se réfugier dans l'abstention, de manière qu'en toute hypothèse le vote manque de liberté. Mais il n'en va pas autrement pour le vote de toute loi et de tout budget dans lesquels certains articles déplaisent à des membres de la législature, tandis que les autres leur agréent. C'est à chacun à juger de l'influence que doit exercer sur le vote de l'ensemble d'un projet de loi, budgétaire ou autre, la teneur de quelques-unes de ses dispositions.

La loi du budget extraordinaire doit nécessairement être une, à raison de l'indispensable unité entre le chapitre de ses ressources et celui de ses dépenses.

Au surplus, en fait, les préoccupations qui se sont produites doivent être singulièrement apaisées par l'élimination du budget extraordinaire de toutes les dépenses de pur luxe et de tous les crédits d'ordre militaire.

Votre Commission estime qu'une modification heureuse serait plutôt l'unification complète de toute la loi budgétaire. Tel était aussi l'avis de la Commission spéciale du Sénat qui fut chargée d'examiner le projet du budget extraordinaire pour l'exercice 1896 :

« La présentation simultanée des budgets, dit le rapport que j'ai eu l'honneur de rédiger alors, réaliserait un progrès éminemment désirable, et dispenserait les Chambres de la pénible obligation de renouveler, tous les ans, leurs protestations contre le dépôt tardif du budget extraordinaire.

» D'après le compte rendu analytique, l'honorable Ministre des Finances aurait dit, à la séance de la Chambre des Représentants du 18 juin 1896, qu'il importe de présenter en bloc à la Législature tous les travaux prévus au budget extraordinaire. Cette observation est juste, car il y a lieu, pour la Législature, de pouvoir apprécier le plan d'ensemble et l'économie financière des grands travaux d'utilité publique.

» Mais s'il en est ainsi, la logique demande que le Parlement soit mis à même d'envisager, le plus aisément possible, l'ensemble, le bloc de toutes les dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires. Le rapprochement, la comparaison de tous les crédits est indispensable pour que le vote de la Législature puisse être émis avec une compréhension nette de la synthèse budgétaire, et avec une consciencieuse appréciation de l'équilibre du budget général. »

Il serait même désirable que l'unité pût exister dans le vote comme dans la présentation du budget général, sinon le Parlement est exposé à voter le budget en déficit sans y prendre garde. C'est ainsi que pour l'exercice 1897 en cours, les voies et moyens ont été votés au chiffre de fr. 386,923,178-40, tandis que les budgets de dépenses ont été votés successivement pour des sommes qui, au total, atteignent fr. 387,469,574-67, c'est-à-dire en déficit de fr. 546,396-27. Si l'on y ajoute les crédits supplémentaires votés par la Chambre des Représentants le 30 juillet et le 4 août 1897, le déficit s'élève à fr. 13,035,957-25.

Sans doute, tout permet d'espérer que les excédents des recettes sur les évaluations de dépenses dépasseront le pair, mais enfin, il est contraire à la bonne règle financière d'escompter ces excédents et de ne pas équilibrer le vote des dépenses et celui des ressources. Il appartient à l'État d'établir une comptabilité qui puisse servir d'exemple à celle des administrations inférieures, et de ne pas se montrer plus rigoureux envers celles-ci qu'il ne l'est envers lui-même.

La Commission des Finances a exprimé la même opinion et le même vœu dans deux rapports de l'honorable Chevalier Descamps, l'un du 6 avril 1897, sur le Projet de Loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice 1893, l'autre du 8 avril 1897, sur le Projet de Loi contenant le budget de la Dette publique pour l'exercice 1897.

En séance de votre Commission, aucune observation n'a été présentée sur les articles du Projet de Loi ; la plupart de ces articles ne contiennent, du reste, que des crédits permettant la continuation de travaux déjà approuvés par la Législature.

Le Projet de Loi a été voté à la Chambre des Représentants en sa séance du 4 août 1897 par 60 voix et 29 abstentions.

Votre Commission a l'honneur, Messieurs, d'en proposer l'adoption au Sénat.

Le Rapporteur,
COOREMAN.

Le Président,
Baron T' KINT DE ROODENBEKE.