

Chambre des Représentants.

SESSION DE 1918-1919.

BUDGET GÉNÉRAL DES RECETTES ET DES DÉPENSES POUR L'EXERCICE 1919 (1).

Tableau XVI : Dépenses extraordinaires.

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Le budget des dépenses extraordinaires a été présenté avec une prévision de dépenses se décomposant comme suit :

<i>Propres à l'exercice 1919</i> : Charges normales. .	154,811,530.77
Charges de guerre .	2,200,078,640 »
<i>Arriérées</i> : Charges normales. .	54,931,500 »
Charges de guerre .	1,012,660,000 »

Les amendements présentés par le Gouvernement le 24 juin, ont modifié ces chiffres en y apportant les diminutions ci-après :

<i>Propres à l'exercice</i> : Charges normales. .	— 23,152,944 »
Charges de guerre .	— 455,193,000 »
<i>Arriérées</i> : Charges normales. .	— 980,000 »
Charges de guerre .	— 500,000,000 »

Ces chiffres ont encore subi des modifications à raison des amendements déposés depuis lors par le Gouvernement (n° 344 et 345).

(1) Budget, n° 107.

(2) La section centrale, présidée par M. POULLET, était composée de MM. MECHelynck, BERTRAND et TIBBAUT, vice-présidents; MM. WAUWERMANS, HOUTART et VILAIN; IMPERIALI, PONCELET et PUSSEMIER; VAN LIMBURG STIRUM, FERON et BUYL; DELPORTE, PEPIN et LAMBORELLE, DEBUNNE, LIEBAERT et TROCLET; HONINCKS, DE KERCHOVE D'EXAERDE et DE WOUTERS d'OPLINTER.

Le libellé du budget qualifie toutes ces charges de « dépenses de nature extraordinaire ».

Ces chiffres doivent être considérés sous l'empire des deux observations suivantes :

1° Certaines dépenses ont un caractère qui les rapproche de fort près de dépenses pour ordre en ce sens qu'elles auront en contre partie, des recettes de même nature et que l'on peut escompter comme devant être équivalentes : c'est ainsi que les quatre postes principaux du projet primitif comprennent des achats de bétail, engrais, semences, pour les besoins immédiats de l'agriculture, la restauration du cheptel vivant et du matériel agricole (193 millions); le ravitaillement de la population civile de la Belgique (644 millions), les indemnités allouées aux ayants droit pour dommages de guerre (un milliard de francs), des interventions en faveur des communes (un milliard de francs);

2° Par contre, les diminutions de dépenses sont plutôt le résultat d'un ajournement de décaissements que de réductions effectives. C'est ainsi que le crédit destiné à couvrir la part d'intervention de l'État dans les dépenses dérivant de la guerre, assurées par les communes, est ramené de un milliard à 500 millions, mais à raison du règlement du surplus par voie d'annuités ; que les indemnités pour dommages de guerre aux biens sont réduites à cinq cent millions pour l'exercice 1919.

Le budget extraordinaire était à l'origine, d'après les enseignements de la comptabilité publique, destiné à contenir les dépenses « qui se consolident, qui s'incorporent au sol, qui augmentent la fortune de l'État » — à l'exclusion des dépenses ordinaires, « qui sont songibles, qui disparaissent, qui ne laissent à l'avenir ni charges, ni résultats ». Mais bientôt le budget extraordinaire qui avait pour rôle de grouper les dépenses nécessitées par les grands travaux publics et l'accroissement du domaine public et privé de l'État fut appelé à pourvoir à tout ce qui ne doit pas figurer parmi les charges permanentes, et à assurer le règlement des dépenses exceptionnelles en dehors du cadre du budget ordinaire.

Il serait assez malaisé de déterminer, dans le désarroi où la guerre a plongé nos finances publiques si toutes les dépenses figurant au budget extraordinaires sont bien de celles que le respect de ces principes permet d'y inscrire, et, d'autre part, si nombre de dépenses figurant aux divers tableaux de dépenses ordinaires ne pourraient être portées à l'extraordinaire. On se demandera, notamment, si la place de nombreux crédits destinés à faire face à des « dépenses provoquées par la guerre » ou à des « dépenses arriérées incombant pour leur totalité au compte de la guerre » — et qui ne pourront être couvertes que par des ressources extraordinaires — ne serait pas à l'extraordinaire.

La guerre entraîne fatalement une législation et une comptabilité « de fortune », et tout ce que l'on peut lui demander c'est d'être claire et de permettre de se rendre un compte aussi exact que possible des charges et des ressources du pays.

A cet égard, on rendra un juste hommage aux efforts des rédacteurs

du budget accomplis dans des circonstances particulièrement difficiles, en même temps qu'on émettra le vœu, que dans l'élaboration des futurs budgets — lorsque ceux-ci seront redevenus normaux — la distinction entre les dépenses ordinaires et extraordinaires soit poursuivie dans un examen très scrupuleux.

Le budget des dépenses extraordinaires prévoit l'exécution de nombreux et importants travaux publics.

Certains ont incontestablement le caractère de « nécessaires », d'autres rentrent dans la catégorie des dépenses facultatives.

Il ne peut être question de discuter l'utilité des travaux qui ont pour objet la reconstruction de nos ports, de nos routes, de nos canaux, de notre réseau national. Ces dépenses si élevées qu'elles soient, ont le caractère de dépenses productives : Elles reconstitueront notre outillage économique et permettront au pays de reprendre sa vie normale.

A côté de celles-ci figurent des dépenses qui ne s'imposent pas « avec fatalité » : On pourrait à la rigueur s'en dispenser. On n'est pas obligé de les faire dans un délai déterminé. On peut les mettre à charge d'exercices échelonnés.

Mais si une stricte économie s'impose dans les dépenses, à raison des difficultés que l'État éprouve dans la recherche des moyens financiers, et de la concurrence de tous les pays d'Europe dans les appels à l'emprunt, il convient de remarquer cependant que différer l'exécution de certains travaux — quel que puisse être leur coût actuel — constituera parfois non une économie mais une cause de dépenses supplémentaires.

D'autre part, les retards dans l'achèvement de nombreux travaux en cours ont entraîné dans le passé des pertes considérables à raison de l'improductivité des capitaux engagés.

A combien s'élèvera le coût de la jonction nord-midi ? du canal de Charleroi ? et de bien d'autres travaux si l'on dresse le compte non seulement des sommes acquittées aux expropriés et aux entrepreneurs, mais des intérêts intercalaires.

On ne peut renoncer à compléter l'outillage économique du pays.

Cette situation a déjà été signalée par les autorités les plus compétentes en la matière. « Nous nous abstiendrons, écrivait dernièrement M. le gouverneur Beco — de parler ici de l'organisation vétuste, compliquée et même saugrenue de certains services de l'*Administration des Ponts et Chaussées*, par exemple de l'*Administration des Bâtiments civils*.

Disons un mot seulement des méthodes, suivant lesquelles financièrement et administrativement, l'achèvement des grands travaux publics devrait se poursuivre désormais.

On connaît la lenteur des travaux publics en Belgique. On travaille par tranches, un peu partout à la fois.

L'exemple du *Canal de Charleroi* est typique. Ce travail a été entrepris il y a plus de 30 ans. On a dépensé 30 millions. Il y a 87 km. à faire : on en a fait environ 50. Il reste des travaux pour lesquels il faut encore au moins 50 millions !

La nécessité de l'achèvement de ces travaux et de ceux du *Canal du Centre*, apparaît aujourd'hui plus impérieuse que jamais, au point de vue de nos relations futures avec la France.

Il ne s'agit pas seulement de certains grands travaux de navigation ou d'assainissement à *achever*.

Il y en a de *nouveaux à entreprendre* sans aucun retard, en tout premier lieu les canaux dits Brabançons, allant de Bruxelles à Louvain et à Malines pour continuer vers Hasselt et le bassin Houiller du Limbourg et puis vers Liège. Les projets ont été étudiés.

Le bassin houiller du Limbourg doit être relié par des voies navigables, à l'intérieur du pays et aux ports.

Il n'est plus question d'avoir à lutter contre la concurrence des *Chemins de fer*.

Déjà surchargés avant la guerre, les chemins de fer auront à se reconstituer et à renoncer aux tarifs réduits.

La tâche est immense. Il y aura à reconstruire les ouvrages détruits. Il faudra des années pour liquider la situation laissée par la guerre.

La création de services spéciaux est tout indiquée.

L'État ne pourra à lui seul pourvoir à une pareille tâche de reconstruction et, *en même temps*, entreprendre les travaux nouveaux importants tels que les canaux.

De là la nécessité pour les intéressés d'intervenir eux-mêmes par des groupements en sociétés.

J'ai, moi-même, exposé ce système d'intervention en y mêlant les communes et les provinces.

Les capitaux seraient créés par voie d'émissions d'obligations.

C'est le procédé déjà employé pour le *Canal de Bruxelles au Rupel*. Il a admirablement réussi. On allait inaugurer l'achèvement de ce canal, lorsque la guerre a éclaté.

Le canal aura une énorme importance.

Il sera urgent de poursuivre les travaux de l'avant-port à travers les démêlés des communes et grâce à l'unification de certains de leurs services. Il le faut pour le développement de nos relations avec l'Angleterre.

L'obstacle du pont-rails de Laeken devra être réexaminé et résolu.

Qu'on se souvienne de ce que la France fit après 1870. Une partie du Canal de la Marne au Rhin et une partie du Canal du Rhône au Rhin passèrent sous la domination allemande.

Les communications par eau entre les Départements du Nord-Est et ceux du Sud-Est étaient interrompues.

L'État Français ne pouvait lui-même entreprendre la jonction. Cinq Départements se syndiquèrent pour la formation du capital nécessaire de 65 millions et, en 8 années, le canal de l'Est fut construit.

On doit désormais marcher plus vite et non par étapes de quart ou de demi-siècle.

Le Canal de Suez a été construit en 10 ans : Dépenses 432 millions.

Le Canal de Berlin à Stettin, en 8 ans. »

Ces considérations fournissent un programme auquel il est indispensable de se conformer.

Il importe qu'une politique de sage organisation préside désormais à l'exécution des travaux extraordinaires, dont une étude d'ensemble doit déterminer le plan, et qui, en toute première ligne, doivent comprendre nos moyens de transports par voies d'eau intérieures.

Ils doivent être l'objet d'une étude complète, indiquant clairement, franchement le coût de la dépense, en renonçant au système déplorable des « petits paquets ». Le pays doit être en présence de devis complets, ne laissant plus de place à l'aléa. Il décidera en connaissance de cause. Mais une fois sa décision prise, il importe qu'à chaque législature, elle ne soit plus remise en question, que les plans ne soient plus remaniés, bouleversés.

A cet égard, la pratique des projets et crédits spéciaux est de nature à être davantage suivie.

Celle-ci a, il est vrai, donné lieu à critiques basées sur le texte de l'article 115 de la Constitution : « Toutes les recettes et dépenses doivent être portées au budget et dans les comptes ».

Si ces critiques étaient fondées, peut être y aurait-il lieu, à l'occasion de la prochaine procédure de revision constitutionnelle, d'apporter une atténuation à des règles par trop strictes.

Votre Commission a l'honneur de vous proposer l'adoption du projet de budget sur ressources extraordinaires.

Le Rapporteur,

P. WAUWERMANS.

Le Président,

P. POULLET.



(A)

(Nr 348.)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

ZITTINGSJAAR 1918-1919.

ALGEMEENE BEGROOTING DER ONTVANGSTEN EN UITGAVEN VOOR HET DIENSTJAAR 1919 (1).

Tabel XVI. — Buitengewone Uitgaven.

VERSLAG

NAMENS DE MIDDENAFDEELING (2) UITGEBRACHT DOOR DEN HEER WAUWERMANS.

MIJNE HEEREN,

De geraamde uitgaven van de ingediende Begrooting der Buitengewone Uitgaven waren onderverdeeld als volgt :

<i>Voor het dienstjaar 1919</i> :	Gewone lasten. . .	154,811,530.77
	Oorlogslasten . . .	2,200,078,640.00
<i>Achterstand</i> :	Gewone lasten. . .	54,951,500.00
	Oorlogslasten. . .	1,012,660,000.00

De amendementen, door de Regeering ingediend op 24 Juni, hebben deze cijfers gewijzigd en verminderd als volgt :

<i>Voor het dienstjaar 1919</i> :	Gewone lasten. . .	23,152,944.00
	Oorlogslasten . . .	435,195,000.00
<i>Achterstand</i> :	Gewone lasten. . .	980,000.00
	Oorlogslasten . . .	500,000,000.00

Deze cijfers werden nogmaals gewijzigd door de amendementen sedertdien door de Regeering ingediend (n^o 344 en 345).

(1) Begrooting, n^o 107.

(2) De Middenafdeeling, voorgezeten door den heer POULLET, bestond uit de heeren MECHELYNCK, BERTRAND en TIBBAUT, ondervoorzitters; WAUWERMANS, HOUTART en VILAIN; IMPERIALI, PONCELET en PUSSEMIER; VAN LIMBURG STIRUM, FERON en BUYL; DELPORTE, PEPIN en LANBORELLE; DEBUNNE, LIEBAERT en TROCLET; HONINCKS, DE KERCHOVE D'EXAERDE en DE WOUTERS D'OPLINTER.

De tekst van de begrooting noemt al deze lasten « uitgaven van buitengewone aard ».

Bij het nagaan van die cijfers dient men de twee navolgende opmerkingen in acht te nemen :

1° Sommige uitgaven zijn van zoodanigen aard dat zij eenigszins als uitgaven voor order kunnen beschouwd worden, in dezen zin dat de tegenwaarde daarvan bestaat in ontvangsten van denzelfden aard, waarvan men kan verwachten dat zij evenveel zullen bedragen; zoo omvatten de vier hoofdstukken van het eerste ontwerp aankopen van vee, meststoffen, zaaizaad, voor de onmiddellijke behoeften van den landbouw, het herstel van den levenden veestapel en van de landbouwwerktuigen (195 miljoen); de bevoorrading van de burgerbevolking van België (644 miljoen); de vergoedingen toegekend aan de rechthebbenden wegens oorlogsschade (één milliard); de tegemoetkomingen ten behoeve van de gemeenten (één milliard);

2° Daarentegen zijn de verminderingen van uitgaven eer het gevolg van een uitstel van betaling dan werkelijke verminderingen. Zoo wordt het crediet, bestemd tot dekking van het aandeel, waarvoor de Staat in de uitgaven der gemeenten wegens den oorlog tusschenkomt, verminderd van één milliard tot op 500 miljoen, doch mits regeling van het verschil door middel van annuïteiten; zoo worden vergoedingen voor oorlogsschade, aan goederen toegebracht, verminderd tot op 500 miljoen voor het dienstjaar 1919.

De buitengewone begrooting was aanvankelijk, naar de regelen van de openbare rekenplichtigheid, bestemd om de uitgaven te omvatten, « die zich vestigen, die zich met den grond vereenigen, die 's Rijks vermogen vermeerderen » — met uitsluiting van de gewone uitgaven, « die vervangbaar zijn, die verdwijnen, die voor de toekomst noch lasten, noch voordeelen nalaten ». Maar de buitengewone begrooting, waarin de uitgaven, geëischt door de groote openbare werken en den aangroei van het openbaar en privaat domein van den Staat, moesten gegroepeerd worden, werd aldra geroepen om te voorzien in alles wat niet tot de bestendige lasten behoort, en om de regeling te verzekeren van de uitzonderlijke uitgaven buiten de gewone begrooting.

Het zou kwalijk gaan, te midden van de ontreddeering waarin de oorlog onze openbare financiën heeft gebracht, te bepalen of al de uitgaven, die op de buitengewone begrooting voorkomen, wel behooren tot die welke krachtens gemelde beginselen daarop mogen gebracht worden, en, anderzijds, of tal van uitgaven, voorkomend op de verschillende tabellen van gewone uitgaven, niet onder de buitengewone zouden kunnen opgenomen worden. Men zal namelijk de vraag stellen of talrijke credieten, bestemd voor « uitgaven veroorzaakt door den oorlog » of achterstallige uitgaven waarvan het geheel bedrag op de oorlogsrekening moet aangerekend worden — uitgaven die slechts door buitengewone middelen zullen kunnen gedekt worden —, niet in de buitengewone begrooting moeten opgenomen worden.

De oorlog sleept onvermijdelijk na zich eene noodwetgeving en eene noodboekhouding; het eenige, dat men er kan van eischen, is dat zij klaar zij en toelate zich zoo nauwkeurig mogelijk rekenschap te geven van de lasten en de geldmiddelen van het land.

Te dien aanzien moet men eene verdiende hulde brengen aan het werk van de opstellers der begrooting, uitgevoerd onder bijzonder moeilijke omstandigheden, terwijl men tevens den wensch zal uitdrukken dat bij het opmaken van de toekomstige begrootingen, wanneer deze weer normaal zullen geworden zijn, het onderscheid tusschen de gewone en de buitengewone uitgaven zeer nauwgezet worde gemaakt.

De begrooting der buitengewone uitgaven voorziet de uitvoering van talrijke en belangrijke openbare werken.

Sommige daarvan zijn onbetwistbaar « noodig », andere behooren tot de reeks der niet verplichte uitgaven.

Het nut van de werken, welke ondernomen worden tot het wederopbouwen van onze havens, onze wegen, onze kanalen, ons spoorwegnet, kan niet betwist worden. Deze uitgaven, hoe hoog zij ook loopen, zijn voortbrengende uitgaven : zij zullen onze economische uitrusting herstellen en aan het land zijn normaal leven terugschenken.

Naast deze staan uitgaven, die zich niet « onvermijdelijk » opdringen. Streng genomen, zou men er kunnen van afzien. Men is niet verplicht ze binnen een bepaalden termijn te doen. Men zou ze kunnen inschrijven op eene reeks achtereenvolgende dienstjaren.

Is het echter noodig zuinig te zijn wat betreft de uitgaven, wegens de bezwaren die de Staat ontmoet om de geldmiddelen te bekomen en wegens de mededinging van alle Europeesche landen voor het aangaan van leeningen, toch past het te doen opmerken dat het uitstellen van sommige werken, wat zij thans ook mogen kosten, soms niet eene bezuiniging, maar eene oorzaak van bijkomende uitgaven zal zijn.

Anderzijds, heeft vroeger de vertraagde uitvoering van talrijke werken aanzienlijke verliezen veroorzaakt, daar de kapitalen, die daaraan besteed waren, niets opbrachten.

Hoeveel zal de verbinding Noord-Zuid kosten? Hoeveel de vaart van Charleroi? Hoeveel menig ander werk, wanneer men de rekening opmaakt niet alleen van de sommen betaald aan onteigenden en aannemers, maar ook van de tusscheninteressen?

Van het volledig herstel van 's lands economische uitrusting mag men niet afzien.

Op dezen toestand werd reeds gewezen door de op dit gebied meest bevoegde overheden. « Wij zullen ons wel wachten, schreef onlangs Gouverneur Beco, hier te spreken van de verouderde, ingewikkelde en zelfs ongerijmde inrichting van zekere diensten van het *Beheer van Bruggen en Wegen*, bijvoorbeeld van het *Beheer der Burgerlijke Gebouwen*. »

Laten wij slechts een woord reppen van de *wijzen* waarop, in financieel opzicht en in bestuursopzicht, de groote openbare werken voortaan zouden moeten voltrokken worden.

Het is bekend hoe *traag* de openbare werken in België worden uitgevoerd. Men werkt stuksgewijze, een beetje overal te gelijk.

Het voorbeeld der *vaart van Charleroi* is kenschetsend. Dit werk werd vóór 30 jaar ondernomen. Vijftig millioen werden daaraan besteed. Het werk

omvat 87 kilometer, waarvan ongeveer 50 kilometer voltrokken zijn. Er blijven nu nog voor minstens 50 millioen werken uit te voeren!

Ten aanzien van onze toekomstige betrekkingen *met Frankrijk* is het meer dan ooit dringend noodig, gezegde werken en die van de *Centrumvaart* te voltooien.

Het geldt niet alleen het *doorvoeren* van sommige groote scheepvaart- of gezondheidswerken.

Nieuwe werken moeten *aangevat worden* zonder eenig uitstel, in de eerste plaats de zoogezegde Brabantsche vaarten, van Brussel naar Leuven en naar Mechelen om door te gaan naar Hasselt en het *kolenbekken* van Limburg en van daar naar Luik. De ontwerpen werden onderzocht.

Het *Limburgsch kolenbekken* moet door waterwegen verbonden worden met het binnenland en met de havens.

Er is geen sprake meer van strijd tegen de mededinging der *spoorwegen*.

Reeds vóór den oorlog overlast, zullen onze spoorwegen moeten heringericht worden; zij zullen moeten afzien van de verminderde tarieven.

De taak is hoogst aanzienlijk. De vernielde werken moeten heropgebouwd worden. Jaren zullen noodig zijn om den toestand, door den oorlog teweeggebracht, weer in orde te brengen.

Het instellen van bijzondere diensten is volstrekt noodig.

De Staat alleen kan zulk een werk van heropbouw niet uitvoeren en terzelfdertijd de nieuwe belangrijke werken, zooals de vaarten, ondernemen.

Daarom is het noodig dat de belanghebbenden zelf optreden door middel van groepeerings en maatschappijen.

Ik zelf heb dit stelsel van tusschenkomst uiteengezet en er de gemeenten en de provinciën in betrokken.

De kapitalen zouden tot stand gebracht worden door middel van *uitgiften van obligatiën*.

Op die wijze ging men reeds te werk voor de *vaart van Brussel naar den Rupel*. De uitslag was prachtig. De voltooiing van die vaart ging men plechtig vieren, toen de oorlog uitbrak.

Deze vaart zal van zeer groot belang zijn.

Het is dringend noodig, de werken van de *voorhaven* voort te zetten door al de verwickelingen der gemeenten heen, en dank zij de éénmaking van sommige hunner diensten. Zulks is noodig voor de uitbreiding van onze betrekkingen *met Engeland*.

De hindernis van de *spoorwegbrug te Laken* zal opnieuw moeten onderzocht worden.

Men herinnere zich wat Frankrijk deed na 1870. Een gedeelte der vaart van de Marne naar den Rijn en een gedeelte der vaart van de Rhône naar den Rijn kwamen in Duitsch bezit.

De verbindingen te water tuschen de Departementen van het Noord-Oosten en die van het Zuid-Westen waren onderbroken.

De Fransche Staat kon zelf die verbinding niet ondernemen. Vijf departementen vereenigden zich in een syndicaat om het vereischte kapitaal van 65 millioen bijeen te brengen en, na 8 jaar, was het *Canal de l'Est* aangelegd.

Men moet voortaan vlogger vooruit, en niet bij termijnen van een kwart of één halve eeuw.

Het Kanaal van Suez werd op 10 jaar gebouwd : het kostte 432 millioen.

Het Kanaal van Berlijn naar Stettin, op 8 jaar.

Deze beschouwingen vormen een programma, dat wij volstrekt moeten volgen.

De uitvoering der buitengewone werken, waarvan het plan moet worden bepaald na een onderzoek van al de werken te zamen en die, in de eerste plaats, onze vervoermiddelen door de binnenwateren moeten begrijpen, dient te worden geregeld door eene politiek van redematige inrichting.

Die werken moeten het onderwerp uitmaken van een volledig onderzoek dat duidelijk en onomwonden het beloop der uitgaven aanduidt en tevens afziet van het betreurenswaardig stelsel « met een beetje in eens ». Aan het land moeten volledige bestekken voorgelegd worden, die geen plaats open laten voor onzekerheden. Dan zal het met kennis van zaken oordeelen. Maar is eens de beslissing gevallen, dan moet zij in elk zittingsjaar niet meer te herde gebracht worden, dan moeten de plannen niet meer heromgewerkt en dooreen gesmeten worden.

Hieromtrent denken wij, dat men meer den weg der bijzondere ontwerpen en credieten zou moeten opgaan.

Deze werkwijze gaf weliswaar aanleiding tot bezwaren, gegrond op den tekst van artikel 118 der Grondwet : « Alle ontvangsten en uitgaven moeten op de » begrooting en in de rekeningen gebracht worden. »

Mochten deze bezwaren gegrond zijn, dan zou er misschien reden bestaan om, bij de aanstaande herziening der Grondwet, al te strenge voorschriften eenigszins te wijzigen.

Uwe Commissie heeft de eer u voor te stellen, het ontwerp van Begrooting van Buitengewone Uitgaven goed te keuren.

De Verslaggever,

P. WAUWERMANS.

De Voorzitter,

P. POULLET.

