

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 26 AOUT 1913

Rapport de la Commission des Finances, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget de la Dette publique pour l'exercice 1913.

*(Voir les n^{os} 4-II, 248, session de 1912-1913, de la Chambre
des Représentants; — 149, même session, du Sénat.)*

Présents : MM. LE CLEF, Président; HANREZ, CAPPELLE, DE BAST,
DE SADELEER, le vicomte DESMAISIÈRES, le baron DE MÉVIUS, HALLET
et le baron ANCION, Rapporteur.

MESSIEURS,

L'examen du Budget de la Dette publique, tant à la Chambre des Représentants qu'au Sénat, provoque chaque année les mêmes controverses, qui peuvent se résumer dans les termes suivants :

Le Gouvernement emprunte trop ; il dépense sans discernement ; il fait face à des dépenses incombant aux services ordinaires au moyen des ressources de l'emprunt, de là la progression constante de notre dette publique et, pour une grande part, la dépréciation de nos fonds d'État.

Nous passerons brièvement en revue ces diverses critiques et, pour ce faire, nous examinerons tout d'abord la situation du Trésor public, tant au point de vue capital qu'au point de vue revenus.

Le premier au Parlement, dans mon rapport sur le Budget extraordinaire pour l'exercice 1903, j'ai condensé les divers renseignements publiés dans divers documents parlementaires et dressé le bilan de l'État à la date du 31 décembre 1902 au double point de vue capital et revenus. J'ai dressé cette même situation respectivement aux 31 décembre 1903 et 1904.

Voulant rechercher dans quelle mesure les charges de la dette publique pèsent sur les contribuables, j'ai dressé un tableau établissant la comparaison entre l'accroissement de la dette publique, d'une part, et l'accroissement des capitaux empruntés pour les dépenses d'outillage économique directement productives, d'autre part. Et comme synthèse de ce tableau publié comme annexe à mon rapport sur le Budget extraordinaire pour l'exercice 1905, j'ai établi la somme annuelle supportée

par habitant du chef des charges de la dette publique non couvertes par le revenu net des capitaux empruntés :

Ces sommes sont respectivement de fr. 5 14 en 1878.
 Id. id. 6 75 en 1884.
 Id. id. 3 27 en 1904.

Ce tableau, publié comme annexe au présent rapport, je l'ai modifié en y faisant intervenir les intérêts des bons du Trésor qui avaient été négligés, et je l'ai complété en y comprenant les résultats pour l'exercice 1911.

A raison de l'imputation de ces intérêts ce chiffre passe :

En 1878 de fr. 5-14 à fr. 5-21
 — 1884 de 6-75 — 6-75
 — 1904 de 3-27 — 3-39
 — 1911 il s'élève à — 5-80

Il y a donc en 1911, par rapport à 1904, augmentation de fr. **2-41**.

Elle est due pour la plus grande part au fléchissement du revenu net du chemin de fer.

On constate, en effet, qu'en 1904, toutes charges déduites, le chemin de fer a laissé un excédent net de recettes de fr. 12,098,571 25.
 tandis que pour l'exercice 1911 il ne s'élève qu'à 233,262 65

Soit une différence en moins de fr. 11,865,308 60

ce qui représente, par tête d'habitant, une charge supplémentaire à demander à l'impôt.

Cette dégression dans le produit net du chemin de fer provient de l'augmentation considérable des frais d'exploitation (le coefficient a passé de 60-03 p. c. en 1904 à 67-11 p. c. en 1911) due pour une part à l'augmentation du prix des rails, des combustibles et de tous les objets de consommation, mais surtout aux augmentations des salaires des ouvriers et des traitements des agents de toutes catégories.

Ces augmentations accordées aux humbles et aux petits, réclamées par tous, étaient parfaitement justifiées : elles ont été poursuivies en 1912 et au cours de la présente année.

Une majoration de fr. **1-60** du chef de la réduction du produit net du chemin de fer étant expliquée, il reste à rechercher d'où provient la différence restante, soit fr. **0-81** (différence entre fr. **2-41** et fr. **1-60**). Elle est due aux dépenses extraordinaires élevées effectuées de 1904 à 1911, pour des travaux non directement productifs, soit par leur nature, soit parce qu'ils ne sont pas terminés.

Et, quant à ceux-ci, nous ne saurions assez insister pour que plus d'activité règne dans l'exécution de ces travaux stériles comme revenus, aussi longtemps qu'ils ne sont pas achevés.

Les chiffres que nous venons d'analyser établissent que la charge de notre dette de « poids mort » est légère.

D'autre part, l'exposé général de la situation du Trésor, publié chaque année, contient depuis 1906 un bilan dressé par débit et crédit résumant la situation financière avec méthode et clarté.

Tous ces bilans, depuis 1885, soldent en boni et le total de ceux-ci, au

31 décembre 1912, s'élève à fr. **219,203,712-50**, et ce malgré que fr. **298,802,550-07** de dépenses exceptionnelles ont été payées, de 1895 à 1912, par les budgets ordinaires et malgré, aussi, que nombre de dépenses nouvelles — abstraction faite des augmentations de traitement de toute nature — aient été incorporées dans nos budgets. Nous ne citerons que les principales, à savoir : pensions diverses, pensions de vieillesse, rémunération des miliciens, etc., etc., s'élevant ensemble à plus de 33 millions.

Et s'il était besoin de justifier par d'autres considérations la légitimité de l'emprunt, il nous suffirait de rappeler quelques chiffres reproduits dans l'exposé général des budgets des recettes et des dépenses pour l'exercice 1913, déposé par M. le Ministre des Finances.

Les bonis des exercices 1895 à 1911 se sont élevés à fr. 130,066,988-73, tandis que les dépenses extraordinaires proprement dites, autres que celles relatives à l'outillage économique, comportent fr. 117,191,391-32.

D'où la légitimité des emprunts, l'intégralité de ceux-ci — et même une partie des revenus ordinaires — étant consacrés à des dépenses directement ou indirectement productives.

Notre situation financière est donc bonne, et c'est en vain que l'on tente de le contredire. L'opposition n'affirme-t-elle pas au contraire — étrange contradiction — que la plus-value des recettes des exercices à venir suffirait à solder les dépenses militaires résultant de la nouvelle loi de milice et que dès lors, de ce chef, il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux impôts.

*
* * *

Est-ce à dire que rien ne soit à critiquer dans la manière dont est gérée la fortune publique en matière de travaux publics ?, absolument pas, Si l'on peut dire qu'en règle générale les capitaux empruntés ont servi à des travaux utiles et productifs, il n'en est pas moins vrai que certains travaux somptuaires n'auraient pas dû être exécutés et il est non moins vrai qu'au point de vue de l'exécution, on manque absolument de méthode.

Il est donc plus que temps de réagir et d'apporter un remède à une situation qui perdure depuis cinquante ans.

Voici les desiderata que nous formulons à ce propos — et que nous croyons utile de rappeler — dans notre rapport sur le Budget extraordinaire pour l'exercice 1903.

« 1° Lorsque le Gouvernement a décidé en principe l'exécution d'un travail quelconque, il devrait faire étudier celui-ci sous toutes ses faces, faire dresser les plans et devis par les services compétents, déterminer autant que possible le délai endéans lequel les travaux pourront être achevés et ne faire de propositions à la législature que lorsque cette instruction préparatoire serait complète.

» Or souvent on a procédé autrement et sollicité du Parlement des premiers crédits sans que cette étude préalable ait été faite et sans qu'il fût possible de se rendre compte et du coût des travaux et du temps nécessaire pour leur exécution ;

» 2° Les travaux étant décrétés, il faudrait, tant dans l'intérêt public que dans l'intérêt du Trésor, les achever le plus rapidement possible.

» Pour beaucoup d'entreprises, même peu importantes, ce n'est pas ainsi cependant que l'on a procédé.

» Le régime pratiqué est aussi déplorable qu'onéreux et il doit prendre fin ; en effet les nécessités en vue desquelles les travaux ont été décrétés ne sont pas satisfaites et le trésor perd des sommes considérables en intérêts intercalaires, les capitaux dépensés étant complètement ou à peu près improductifs, aussi longtemps que le travail n'est pas complet ;

» 3° Eviter toute dépense de luxe, partout où le travail ne le comporte pas. Certes, un pays riche comme la Belgique, auquel les siècles passés ont légué tant de monuments remarquables, doit savoir faire des sacrifices pour consacrer la gloire artistique des temps présents et nous approuvons les dépenses décrétées dans ce but.

» Mais ce que nous ne pouvons nous dispenser de critiquer, ce sont les dépenses somptuaires consacrées à des bâtiments qui ne les comportent pas, soit à cause de leur objet, soit à cause de leur existence plus ou moins temporaire ; nous voulons parler notamment des gares de chemins de fer. Celles-ci ne sont pas des installations destinées à vivre des siècles, mais tout au contraire des bâtiments industriels ayant pour but de satisfaire à des nécessités actuelles, qui par leur nature peuvent se modifier dans un avenir plus ou moins éloigné.

» Il faut donc en cette matière construire de manière à pouvoir développer et modifier aisément, et écarter toute dépense de luxe exagéré, ce qui n'exclut pas l'harmonie dans la ligne et le bon goût dans l'ornementation, celle-ci étant d'ailleurs sobre et peu coûteuse.

» Or c'est tout le contraire qui a été pratiqué.

» Citons la gare d'Anvers, où des millions ont été consacrés à des dépenses de luxe, tandis que les nécessités de l'avenir ont été si mal prévues, que les quais d'embarquement manquent à la fois de longueur et sont insuffisants en nombre et en largeur.

» La gare de Bruges, qu'il va falloir déplacer.

» La gare de Liège (Guillemins), qui date de quarante ans à peine et qu'il faudra démolir si l'on veut doter cette ville importante d'installations convenables. Or les bâtiments de cette gare, du plus mauvais goût d'ailleurs, et qui ne comportent pas d'étage, ont été construits dans des conditions de solidité telles, qu'ils pourraient durer des siècles.

» Citons enfin nombre de gares secondaires, notamment sur la ligne de Namur à Charleroi, où la simplicité eût été de mise et qui présentent de plus cet inconvénient grave de faire bloc, de sorte que leur agrandissement serait très difficile et compromettrait absolument le cachet plus ou moins artistique qu'on a voulu leur donner.

» 4° Enfin il nous paraît indispensable que le Gouvernement prenne la résolution de déposer désormais le Projet de Budget extraordinaire plusieurs mois avant qu'il soit mis en discussion, de manière que les deux Chambres du Parlement puissent en faire un examen approfondi. »

Voilà, Messieurs, comment je m'exprimais il y a dix ans ; depuis lors la situation n'a guère changé.

Et dans les dépenses somptuaires que je tiens à signaler parmi beaucoup d'autres, je citerai les bâtiments de recettes de la gare d'Ostende,

beaucoup trop luxueux, les casernes récemment construites et le boulevard commencé de Bruxelles à Anvers qui, avec les développements qu'on lui a donnés, est une pure dépense de luxe.

*
* *

On a critiqué l'augmentation continue de notre dette publique et d'aucuns y ont vu une des causes de sa dépréciation.

En réalité, la moyenne annuelle des emprunts faits de 1885 à 1912 est inférieure à la moyenne de ceux faits de 1879 à 1884 ; elle est pour la première période de **83,003,471** francs et pour la seconde de **84,883,900** francs.

Ces emprunts sont indispensables pour achever les travaux en cours et pour exécuter ceux que nous devons entreprendre encore sous peine de déchéance économique.

La baisse de la rente est due à un phénomène économique qui s'est produit partout, à savoir notamment le renchérissement de l'argent ; elle a été provoquée comme dans tous les autres pays, d'une part, par le taux relativement peu élevé de son revenu et par les appels faits sous toutes les formes aux capitaux disponibles. Il en a été de même des emprunts des villes et des obligations industrielles les plus solides qui, il n'y a pas bien longtemps, se capitalisaient à 4 p. c., tandis qu'aujourd'hui elles ne trouvent preneur qu'à 4 1/2 et même à 5 p. c.

Nos fonds d'État ne font pas, d'ailleurs, mauvaise figure à côté des fonds d'États étrangers, ainsi que cela résulte du relevé ci-après que nous extrayons du rapport de l'honorable M. Hoyois sur le Budget de la Dette publique pour l'exercice 1913.

TITRES	1896	2 janvier 1897.	30 décembre 1912.
3 p. c. français.	Cours moyen, 103 38 — le plus haut, 105 20 — le plus bas, 101 90 (cours cotés officiellement à la Bourse de Paris).	102 42	89 075
3 p. c. belge 1893	Cours moyen, 112 40 — le plus haut, 113 67 — le plus bas, 110 84 (cours cotés officiellement à la Bourse de Paris).	101 80	78 85
Consolidé anglais, d'abord 2 5/4 p. c., puis converti en 2 1/2 p. c. depuis le 6 avril 1903.	Cours moyen, 99 22 — le plus haut, 99 90 — le plus bas, 97 60 (cours cotés officiellement à la Bourse de Paris).	111 50	74 40
3 p. c. allemand		99 50	76 25
3 p. c. or russe		93 95	74 65
3 p. c. Pays-Bas		97 35	78 50

Cours, fin décembre 1912, de notre 3 p. c. et des fonds d'État les plus comparables entre eux et avec lui :

Belge 3 p. c.	fr. 78 85
Rente française 3 p. c. perpétuel . . .	89 075 (*)
Allemand 3 p. c.	76 25
Prussien 3 p. c. (avril-octobre) . . .	75 95
Consolidés anglais 2 1/2 p. c. (2) . . .	74 40
Hollandais 3 p. c. (certificats) . . .	78 50
Russe 3 p. c. or 1891	74 65

Cours, le 30 décembre 1912, des principaux fonds d'État à 4 p. c. et plus :

Autrichien 4 p. c. or	fr. 91 »
Hongrois 4 p. c. or	86 75
Russe 4 p. c. 1880	89 95
Russe consolidé 4 p. c.	91 »
Argentin 4 1/2 p. c. 1911.	96 70
Brésilien 4 p. c. 1889	84 »

On a dit aussi que notre rente a baissé, parce que nous en avons trop émis et pas assez amorti. Or la baisse des consolidés anglais a été plus considérable que celle de notre 3 p. c. — même en tenant compte de la conversion de 1909, — bien que depuis dix ans l'Angleterre n'ait pas fait d'émission et ait amorti 2 milliards et demi de francs.

*
* *

On a non moins vivement critiqué le Gouvernement à raison des émissions de bons du Trésor, auxquelles il a dû avoir recours pour faire face aux dépenses des travaux publics décrétés par le budget extraordinaire, en attendant l'émission d'un emprunt consolidé. Or c'est bien à tort, à notre avis. En effet, les dépenses de cet ordre non couvertes par l'emprunt s'élevaient, au 31 décembre 1912, à 455 millions de francs. Du 1^{er} janvier à fin avril elles doivent être majorées de 41 millions, soit au total 476 millions de francs. Or la dette flottante à cette dernière date était de 449 millions, en chiffres ronds.

Ces chiffres prouvent que les Bons du Trésor n'ont pas été émis — comme on l'a affirmé à tort — pour faire face aux dépenses courantes des budgets ordinaires.

On a critiqué aussi le taux élevé d'intérêt payé pour les bons du Trésor; mais d'autres États, l'Allemagne notamment, n'ont pas emprunté à moindre taux et la plupart de nos grandes villes, pour des emprunts à court terme, ont payé des taux plus élevés.

Enfin, dernière critique, on a reproché au Gouvernement d'avoir manqué de prévoyance pour n'avoir pas l'an dernier, lorsque les conditions du

(*) Ce cours tient à des causes spéciales : le Gouvernement soutient la rente au moyen de toutes les disponibilités de la Caisse d'épargne et des organismes similaires.

marché étaient plus favorables; émis un emprunt important en vue de consolider la dette flottante et d'assurer les besoins des années futures.

Le Gouvernement belge, comme plusieurs Gouvernements étrangers, de même que nos grandes villes, a pu légitimement croire alors que les conditions du marché des capitaux s'amélioreraient au lieu d'empirer, et il a préféré payer des intérêts plus élevés en s'engageant à court terme, plutôt que de s'engager pour un long avenir en émettant de la dette consolidée à un taux relativement onéreux.

Il ne pouvait, certes, prévoir que la guerre balkanique éclaterait en octobre dernier; ce qui a eu pour conséquence d'accentuer la crise monétaire dans une très large mesure.

Aujourd'hui on peut regretter ce qui n'a pas été fait avant..., il est toujours facile d'être sage et avisé... après.

Aussitôt que la situation du marché sera assainie — et elle est en voie d'amélioration, notre rente 3 p. c. étant aujourd'hui à 78, — le Gouvernement aura pour devoir de faire un large emprunt pour consolider la situation présente et assurer les nécessités de l'avenir.

Il le fera assurément dans les meilleures conditions du marché, car le crédit de la Belgique est indiscutable; ce crédit est de tout premier ordre.

*
* *

L'examen des articles du Budget n'a donné lieu à aucune observation.

Le Budget s'élevant pour les dépenses ordinaires à	
la somme de fr.	209,361,718 72
et pour les dépenses exceptionnelles à la somme de .	10,000 »
soit au total. fr.	<u>209,371,718 72</u>

a été voté par la Chambre des Représentants, le 21 avril, par 79 voix contre 40 et 10 abstentions.

Votre Commission, par 6 voix contre 3, a l'honneur de vous en proposer l'adoption.

Le Rapporteur,
Faron ANCIEN.

Le Président,
LOUIS LE CLEF.

**TABLEAU présentant la comparaison entre l'accroissement de la
pour des dépenses d'outillage écono**

ÉPOQUES ENVISAGÉES	CAPITAL nominal de la dette consolidée.	CHARGES DE LA DETTE PUBLIQUE				
		Intérêt et amortissement de la dette consolidée.			INTÉRÊTS DES BONS DU TRÉSOR.	ANNUITÉS portées au budget de la dette publique.
		Intérêts de la dette en circulation.	Dotation d'amortisse- ment et intérêts des capitaux amortis.	TOTAL.		
1	2	3	4	5	6	7
31 décembre 1878.	1,253,994,648 91	45,326,614 71	3,868,246 66	49,194,861 37	426,000 »	13,831,697 »
31 décembre 1884.	1,768,022,048 91	62,294,231 80	5,698,095 65	67,992,327 45	»	13,831,697 »
31 décembre 1904.	3,117,038,048 12	92,411,342 09	9,605,295 69	102,016,637 78	859,670 75	14,118,806 »
31 décembre 1911.	3,734,354,038 09	110,287,727 37	14,676,285 31	124,964,012 68	5,051,393 83	16,182,471 01

(1) Chemins de fer, postes, télégraphes et téléphones, marine, domaine privé de l'État.

N. B. — Les revenus figurant colonne 10 ne comprennent que le produit net des Postes, c'est-à-dire que le prélèvement tête d'habitant.

**dette et l'accroissement du revenu net des capitaux empruntés
miquie directement productives (1).**

TOTAL des CHARGES.	DÉPENSES D'OUTILLAGE économique directement productives.		DIFFÉRENCE entre les charges de la dette (colonne 8) et le revenu net porté dans la colonne 10.	QUOTITÉ DES CHARGES DE LA DETTE (col. 8)		POPULATION du Royaume.	SOMME annuelle sup- portée par chaque habitant du chef des charges de la dette non couvertes par le revenu net des capitaux empruntés. (Col. 11.)
	Montant des capitaux empruntés.	Revenu net des capitaux empruntés.		couverte par le revenu net des capitaux empruntés (col. 10).	non couverte par le revenu net des capitaux empruntés (col. 11).		
8	9	10	11	12		13	14
63,452,558 37	974,120,087 59	34,868,559 73	28,583,998 64	54.66 %	45.34 %	5,476,939	5 21
81,824,024 45	1,245,590,712 44	42,799,324 21	39,024,700 24	52.31 %	47.69 %	5,784,958	6 75
116,995,114 53	2,143,311,413 89	93,023,839 41	23,971,275 12	79.50 %	20.50 %	7,074,910	3 39
146,197,877 52	2,539,890,525 03	102,780,114 71	43,417,762 81	70.30 %	29.70 %	7,490,411	5 80

de 41 p. c. au profit du fonds communal est déduit. Ce prélèvement pour 1911 est de fr. 16,068,843-69, soit de fr. 2-15 par