

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 22 JUILLET 1920

Rapport de la Commission spéciale, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget général des Recettes et des Dépenses pour l'exercice 1920, ainsi que des dispositions diverses (1).

Présents : MM. le baron DE FAVEREAU, président; le comte T'KINT DE ROODENBEKE, MOSSELMANN, THIÉBAUT, le marquis IMPERIALI, DIGNEFFE, SPEYER, DUMON (Alphonse), DELANNOY, le baron D'HUART et le baron DE MÉVIUS, rapporteur.

MESSIEURS,

Avant de vous présenter les observations que l'examen du Budget général de 1920, soumis à votre approbation, a suggérées à ses membres, votre Commission spéciale eût désiré pouvoir constater au point de vue financier, des résultats certains, précis et positifs, obtenus à Spa, à la suite de la discussion des différentes questions qui intéressent si vivement la Belgique. L'avenir de nos finances nationales dépend, en effet, de l'exécution de la Convention conclue pour le remboursement au pair des 6 milliards de marks, du maintien du droit de priorité qui nous avait été assuré pour 2 1/2 milliards-or et, enfin, de la quote-part attribuée à la Belgique dans l'indemnité à toucher de l'Allemagne pour réparations et dommages, ainsi que de l'import total du montant de cette indemnité.

Nous ne baserons pas grand espoir sur nos droits vis-à-vis de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie, dont les finances sont dans un trop lamentable état pour pouvoir beaucoup espérer de ces côtés avant longtemps. D'après la tournure de la Conférence, nous avons le droit d'espérer; des résultats satisfaisants ont déjà été obtenus, mais les précisions réelles, les chiffres positifs, les certitudes absolues nous manquent sur deux de ces points. Nous remboursera-t-on les marks au pair? Et quel sera le total de l'indemnité que l'Allemagne paiera?

(1) Budget, n° 120.

Venant après l'examen et les discours si compétents et si documentés de l'honorable M. Houtart ; après les discussions générales ou particulières sur chaque budget à la Chambre ; et après les rapports spéciaux présentés par les diverses commissions du Sénat, relativement aux crédits demandés pour chaque département, l'intérêt d'une étude de la situation générale diminue d'autant plus, que votre rapporteur, ayant déjà eu l'honneur de vous présenter toutes les observations faites par la Commission des finances, relativement à ces trois budgets primordiaux : le Budget de la Dette publique, le Budget des Dépenses extraordinaires et le Budget des Voies et Moyens, il ne pourrait, en y revenant, que se répéter et il se permet donc, en ce qui concerne ces points spéciaux, de vous prier de revoir les documents qui s'y rapportent.

*
* *

Pour pouvoir apprécier l'énorme progression des dépenses, nous donnons ci-après le tableau des Budgets comparés de 1914-1919 et 1920. Cette comparaison nous a effrayé à juste titre et il est bon que le Sénat et la Nation se pénétrant de la gravité de la situation pour l'envisager virilement, énergiquement, sagement, car, pour 1921, il faudra à nouveau prendre les décisions adéquates pour y faire face et y conformer notre conduite.

Certes, nous sommes encore dans une période anormale et il est impossible de compter, avant plusieurs années, sur des budgets absolument normaux. Mais on ne peut s'empêcher d'être frappé : 1° de l'accroissement considérable de notre Budget ordinaire qui, de 813,593,599 fr. en 1914, et de 1,105,400,395 fr. en 1919, passe, cette année, à 2,787,872,671 fr. ; 2° du poids écrasant du Budget extraordinaire qui s'élève à 6,580,120,006 fr. ; 3° de l'inconnu du rendement de nos voies et moyens et de la lourde charge qu'entraîne notre dette publique qui dépassera 30 milliards à la fin de l'exercice. Cette dette pèsera pendant de longues années sur les finances de la Belgique ; elle nous conduirait à l'abîme si elle devait augmenter encore, si nous ne réduisions les dépenses et, en tout état de cause, si nous ne trouvions les voies et moyens nécessités par nos besoins financiers.

*
* *

Budget général ordinaire.

			Année 1914.	Année 1919.	Année 1920.
			Fr.	Fr.	Fr.
Dette publique	Tableau	I.	220,153,897 92	240,994,479	529,699,779 09
Dotations		II.	5,624,759 »	6,215,000	8,583,633 »
Justice.		III.	32,286,800 »	44,282,800	74,201,000 »
Affaires étrangères		IV.	5,118,291 »	9,475,192	15,938,072 »
Intérieur		V.	8,249,660 »	13,819,370	18,075,675 »
Sciences et Arts.		VI.	46,793,948 »	58,982,765	155,438,285 »
Agriculture		VII.	»	15,083,315	21,716,680 »

Travaux publics VIII.	35,139,424 »	50,340,000	74,632,900 »
Industrie, Travail et Ravitaillement IX.	26,897,600 »	41,143,700	80,148,500 »
Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes . X.	301,336,790 »	454,509,160	1,031,977,537 »
Colonies XI.	1,442,925 »	1,530,304	4,716,250 »
Défense nationale . . . XII.	89,912,225 »	94,270,260	608,420,495 »
Gendarmerie XIII.	11,267,230 »	»	48,812,700 »
Finances XIV.	26,544,050 »	30,846,300	62,539,075 »
Affaires économiques . . XV.	»	20,951,750	26,771,100 »
Non-valeurs et remboursements XVI.	2,826,000 »	23,616,000	26,201,000 »
Totaux : Fr.	813,593,599 »	1,105,400,395	2,787,872,671 09

L'accroissement du Budget ordinaire de 1920 résulte évidemment en partie des événements calamiteux que nous venons de traverser et de l'augmentation du coût de la vie, entraînant l'augmentation des salaires et des appointements; il résulte également de la création d'un grand nombre d'emplois nouveaux nécessités par la restauration du pays et de la liquidation des six années de guerre ou de paix armée qui viennent de s'écouler. La situation n'en est pas moins réellement inquiétante et l'on peut se demander si les forces contributives de la Nation seront assez considérables pour y faire face.

L'ensemble des grandes administrations de l'Etat (et on ne parle que d'augmentation de salaires et de réclamations du personnel) coûte 650,000,000 francs, soit plus de trois fois les chiffres de 1914.

L'armée coûte presque autant que sur le pied de guerre et c'est pourtant un point où nous ne pouvons lésiner, où il nous faut faire les sacrifices nécessaires pour garantir notre indépendance nationale, tout spécialement au point de vue de l'aviation qui sera l'instrument décisif des guerres futures. Notre Défense nationale ne coûte peut-être pas encore assez puisque nos officiers ne sont pas payés comme ils devraient l'être?

Le déficit des chemins de fer, malgré l'augmentation annoncée des tarifs, sera encore considérable à la suite des concessions, peut-être excessives, faites au personnel. Il est hautement désirable que la gestion et l'exploitation des chemins de fer soit confiée à une régie devant se suffire à elle-même. Votre Commission espère que le projet déposé par le Gouvernement sera discuté et voté lors de la prochaine session parlementaire. Tout en approuvant l'élévation des tarifs nécessitée par la situation financière, on ne peut s'empêcher de la regretter, cette mesure devant avoir une répercussion fâcheuse sur les prix de toutes choses au point de vue du commerce, de l'industrie et du coût de la vie.

Les sommes exigées pour le ravitaillement et les secours grèvent notre budget de 400 millions; espérons voir ces postes disparaître bientôt, tant par la suppression de ces rouages gouvernementaux et le retour de la liberté absolue du commerce que par l'amélioration du change. Tous les lamentables essais d'étatisme auront eu du moins l'avantage de nous en montrer l'inanité, les inconvénients et les déplorables conséquences.

Quel sera le service de notre dette à la fin de l'année en cours pour faire face à des intérêts de quelques 30 milliards ?

Messieurs, ne nous le dissimulons pas ; si nous ne changeons pas notre manière de faire, si la situation économique ne se modifie pas et si les créances à récupérer sur l'Allemagne ne deviennent pas une réalité au lieu d'être simplement des espérances, nous marchons vers un Budget ordinaire de 3 milliards pour 1924, charge écrasante pour notre petit pays de moins de 8 millions d'habitants, si ruiné et si éprouvé par cinq années d'occupation.

Il est temps de réagir contre toutes les charges nouvelles qu'on cherche à introduire dans le Budget et de soumettre à une revision sévère celles dont le principe a été admis.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, des mesures devraient être prises pour ne pas laisser augmenter le personnel de l'État sans intervention expresse de la Législature. Permettez-nous de regretter qu'on n'ait pas davantage procédé par accroissements mobiles et temporaires ou partiellement temporaires et mobiles des traitements au lieu de les hausser définitivement, préjugant ainsi d'un avenir incertain.

Les subsides accordés par l'État devraient être soumis à un examen approfondi et leur suppression étu liée si leur utilité, à raison de leur nature, de leurs effets et de leur importance, ne justifie pas, d'une façon irréfutable, leur maintien au budget.

Étant donnée la part considérablement accrue pour laquelle l'État intervient actuellement, à la décharge des communes, dans les frais de l'enseignement primaire et, s'il est vrai que la situation financière des communes sera sérieusement améliorée par l'importance de leur quote-part résultant des lois financières votées par le Parlement, ne pourrait-on se montrer plus parcimonieux à leur égard dans l'octroi des subventions à leur accorder pour les dépenses qui souvent devraient leur incomber, telles que voirie, bienfaisance, entretien des édifices, etc. ?

Les dépenses de matériel et d'installation pour les services temporaires ne sont-elles pas exagérées et ne les loge-t-on pas dans des bâtiments d'un loyer trop élevé ? Est-on, dans tous les rouages de nos administrations, ménager des deniers de l'État ou bien les dispensateurs de la fortune publique sont-ils, à l'instar de tant de particuliers, pris de cette fâcheuse frénésie de dépenser sans compter qui paraît entraîner le monde dans un tourbillon de folie ?

Ne doit-on pas s'étonner que les services temporaires aient dû être organisés comme des administrations permanentes avec des directeurs généraux, des directeurs et toute la hiérarchie habituelle et que le personnel qui en relève doive recevoir des augmentations périodiques comme s'il devait faire une carrière au service de l'État ?

Ne pourrait-on économiser sur bien des publications officielles ? Que dire des sommes considérables que coûtent les automobiles fournis et employés aux frais de l'État ? A quels abus ne prétent-ils pas ? Un scandale récent en est encore la preuve !

Jadis, disait-on, lorsque muni de sa cravache et de ses éperons, on montait le cheval d'autrui, il n'en était pas toujours fait usage avec la modération et la discrétion voulues. Que penser de l'emploi qui doit être fait de tous ces autos, aux prix d'achat exorbitants dont l'essence et les frais d'entretien et de réparations ruineux sont à charge de l'État? Il est temps que cette dilapidation cesse. Et, au lieu d'en réduire le nombre ou même de les supprimer quasi complètement, l'initiative parlementaire ou la faiblesse gouvernementale les a multipliés! Ce ne sont là que quelques exemples signalés parmi beaucoup d'autres points, sujets à critique, dans le Budget ordinaire.

* * *

Le Budget extraordinaire a été passé en revue de la même façon par votre Commission des finances dans le rapport que nous avons eu l'honneur de déposer en son nom. Votre Commission spéciale insiste également pour la disparition, ou tout au moins, une suppression quasi complète du fonds de chômage et elle se demande s'il n'y a pas certaines personnalités qui ont intérêt à le maintenir?

Mais quels seraient les remèdes à nos embarras financiers?

1° La plus stricte économie, disons une réelle parcimonie dans les dépenses de l'État, nous venons d'en parler;

2° L'amélioration de notre change;

3° Enfin, la diminution de notre dette et de la charge qu'elle entraîne par le paiement des sommes dues par l'Allemagne.

* * *

Si l'on en juge d'après les espoirs que peut faire naître le compte rendu de la Conférence de Spa, la Belgique toucherait pour sa part, y compris les 2 1/2 milliards de priorité, 8 milliards de mark, soit 10 milliards de francs or, en trente ou quarante ans. Mais serait-ce un total, intérêts compris, ou des annuités à toucher avec les intérêts en plus?

En tout cas, si cette indemnité pouvait nous être remise en bons, négociables à l'étranger, elle diminuerait notre dette d'autant.

Le remboursement des marks au pair, qui effacerait encore 7 milliards de notre dette, faisant disparaître ainsi la créance de la Banque Nationale, permettrait aussi de diminuer le montant des bons de la restauration monétaire.

Notre situation financière serait ainsi transformée, mais « il y a loin de la coupe aux lèvres ».

Le relèvement du change dépend de multiples facteurs et l'expérience faite depuis la guerre — le taux de notre change vis-à-vis de la Suisse, par exemple — a démontré que ce sont des causes générales et mondiales, plutôt que les relations commerciales de pays à pays qui en déterminent les fluctuations et le cours. La plus-value de notre change est sensible; mais tous nos efforts doivent tendre à le ramener au pair de façon à dimi-

nuer le coût de l'achat, à l'étranger, des matières premières et des céréales indispensables à notre industrie et à notre alimentation :

a) L'amélioration de notre crédit international résultant d'un budget sain et équilibré, tel que celui qui est soumis à votre approbation ;

b) La suppression, surtout dans les pays à change élevé, de tous achats à l'étranger, autres que ceux de matières premières indispensables pour notre vie ou notre restauration, tout spécialement de tous objets de luxe ;

c) Une production intense faisant prédominer nos exportations sur nos importations (et à ce point de vue, on peut dire que l'avenir de la Belgique est une question de charbon); enfin, d) la diminution de notre circulation fiduciaire pourrait nous ramener rapidement à des cours normaux.

Le rachat des marks a malheureusement provoqué une inflation fiduciaire exagérée, mais qui disparaîtrait instantanément par le remboursement des marks, 3 milliards 567 millions de billets ayant dû être émis par la Banque Nationale pour cette épuration monétaire. Cette opération terminée, il ne resterait qu'une circulation un peu supérieure à un milliard et demi, chiffre insuffisant aux prix du jour pour faire face aux besoins financiers du pays.

Il est à remarquer que notre circulation fiduciaire a plutôt diminué depuis deux ou trois mois, cependant qu'en France elle passait de 29 à 37 milliards et qu'en Allemagne elle dépasse 60 milliards de marks.

*
* *

Tel est le rapide exposé de notre situation pour 1920 et tant que les budgets seront discutés à une époque aussi avancée que celle où nous nous trouvons, la discussion n'en sera jamais réellement sérieuse, car il est quasi impossible d'apporter des modifications importantes aux propositions, qui nous sont faites par le Gouvernement et par la Chambre, pour un budget dont les sept douzièmes sont déjà dépensés.

Aussi, il serait de toute nécessité que, pour l'avenir, la façon d'examiner les budgets soit complètement modifiée; que le projet de budget pour 1921 soit élaboré pendant les vacances parlementaires, envoyé à tous les membres des deux Chambres en temps utile pour qu'ils puissent l'examiner avant la rentrée et qu'il soit étudié, discuté et voté, ayant le pas sur tout autre objet, avant le nouvel an. Votre Commission estime qu'il faudrait en finir avec le budget unique et en revenir aux budgets examinés et votés séparément.

*
* *

L'honorable Ministre des Finances espère donc avoir réalisé pour cette année l'équilibre budgétaire. Mais, en présence de la disparition de plus de 400 millions de recettes exceptionnelles, de l'augmentation du service de la Dette publique par l'adjonction des sommes nécessitées pour les réparations et dommages, ainsi que par le déficit de l'extraordinaire (plus de 5 milliards), le prochain budget nous paraît menaçant.

Les résultats de l'impôt sur le chiffre d'affaires, voté en France, qui est sensé devoir rapporter plus de 5 milliards, méritent d'être étudiés et observés de près, car, le rapport de cet impôt appliqué à la Belgique sur les mêmes bases, pourrait être évalué à 1 milliard de recettes annuelles et succéder à l'impôt sur les bénéfices exceptionnels ou le remplacer avantageusement. Cet impôt a été favorablement accueilli en France par le commerce et l'industrie, il va de 1,10 p. c. à 10 p. c. et doit donner plus de 5 milliards d'après les prévisions.

La science de la fiscalité n'est pas une science nouvelle et la sagesse est de ne rien inventer — quelque'intelligentes que puissent paraître les idées nouvelles — et d'attendre le contrôle de l'expérience que sont obligés de faire nos puissants voisins.

Insistant, pour que le Gouvernement mette en application le plus promptement possible, perçoive le montant des lois d'impôts et établisse le prochain budget en temps plus opportun et avec la plus stricte économie; certaine de l'esprit d'ordre, d'initiative et de travail de la Nation, et confiante dans son patriotisme, aussi indispensable pour la restauration du pays dans la paix que naguère pour la sauvegarde de notre indépendance, votre Commission spéciale, sous le bénéfice des observations émises, vous propose, à l'unanimité des membres présents, l'adoption du Budget qui vous est soumis.

Le Rapporteur,
BARON DE MÉVIUS.

Le Président,
BARON DE FAVEREAU.