

## SÉNAT DE BELGIQUE.

---

SÉANCE DU 19 JUILLET 1923.

---

### Rapport de la Commission spéciale chargée d'examiner le Budget des Recettes et Dépenses extraordinaires pour l'exercice 1923.

*(Voir les n<sup>os</sup> 4-XVI, 286, 332, 351, 361, 366, 367, 368 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 6, 10 et 12 juillet 1923, et le n° 5-XVI du Sénat.)*

---

Présents : MM. le comte T'KINT DE ROODENBEKE, président; le baron DE MÉVIUS, FRAITURE, HICGUET, le marquis IMPERIALI, LEYNIERS, MOSSELMAN, SPEYER en BEAUDUIN, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Le Sénat a été saisi du budget des Dépenses extraordinaires si tardivement qu'il ne pourrait guère y apporter des amendements, en eût-il le désir.

Il paraît donc oiseux d'examiner un à un les crédits que la Chambre a votés, et votre Commission croit devoir se borner à quelques considérations d'ordre général.

Comme l'a rappelé l'honorable Rapporteur de ce budget à la Chambre, seules les dépenses destinées au développement de notre outillage directement ou indirectement productif, peuvent justifier des emprunts dans une gestion régulière. Toutes autres dépenses devraient être couvertes au moyen des recettes courantes du Trésor, et figurer au budget ordinaire.

Sans doute, déjà dans les derniers budgets antérieurs à la guerre, on s'écarta parfois de la bonne règle : des dépenses ni productives, ni constitutives d'outillage durable, d'ordre militaire surtout, furent portées à l'Extraordinaire, ainsi que des acquisitions de matériel qu'aucun industriel n'eût songé à amortir en quatre-vingts ans ou davantage en émettant, pour les couvrir, des obligations à long terme.

La Cour des Comptes et l'opposition parlementaire s'efforcèrent de détourner le Gouvernement de ces errements.

Depuis la guerre, la proportion de dépenses improductives ou d'outillage périssable, s'est grandement accrue. Au budget extraordinaire sont survenues, il est vrai, les dépenses « suite de guerre », c'est-à-dire les débours qui sont la conséquence directe ou indirecte de la guerre, mais dont les Traités ne prévoient pas le recouvrement à charge de l'Allemagne. N'est-il

pas équitable, nous a-t-on dit, que le fardeau de ces dépenses, tout comme celui des dépenses de restauration, soit réparti sur plusieurs générations? Peut-être; mais il n'en est pas moins vrai qu'en les défrayant par l'emprunt, le Trésor aggrave son passif sans que son actif augmente, et que, au contraire de ce qui est des dépenses de restauration, il émet en l'occurrence des reconnaissances de dettes qui n'ont pas pour contre-partie un enrichissement, si pas du Trésor, tout au moins du patrimoine national. Passe encore si la dette existe déjà virtuellement, comme c'est le cas pour les obligations du pays envers les orphelins de la guerre ou les combattants; mais pouvons-nous considérer comme une dette, dont le Trésor est grevé depuis l'armistice, la transformation du matériel d'artillerie pris aux Allemands (1) ou les indemnités de vie chère accordées au personnel de l'État?

Soit mentionné que la distinction qui est faite, parmi les dépenses de notre budget, entre celles qui sont « suite de guerre » et les autres, paraît souvent arbitraire : en quoi le renchérissement de la vie constitue-t-il une « suite de guerre » plutôt que celui des fournitures de bureau ou des matériaux de construction? Et les primes accordées pour les habitations à bon marché, aux fins d'atténuer le coût de la bâtisse, sont-elles moins une « suite de guerre » que les indemnités de logement ?

Des approvisionnements de matériel militaire, de munitions et de produits pharmaceutiques seront créés, suivant notre budget, au moyen de fonds d'emprunt; les renouvellements, nous dira-t-on, seront inscrits à l'ordinaire. Mais pouvons-nous considérer notre équipement défensif comme un outillage productif? Vit-on jamais un industriel porter ses primes d'assurance, voire ses fonds d'assurance, parmi les éléments de son actif? De plus, ne devons-nous pas être sceptiques quant à ces renouvellements dont la dépense serait prélevée à l'ordinaire, quand nous apprenons, par exemple, que « la réserve de produits pharmaceutiques acquise au moyen de fonds obtenus au budget extraordinaire de 1921 a dû être complètement utilisée au cours de 1922 », de sorte que « le crédit actuellement sollicité a uniquement pour objet la reconstitution du premier tiers de la réserve de guerre » (2).

\*  
\* \*

Si nos voies et moyens ne suffisent pas à couvrir les dépenses qu'il conviendrait de virer — tant des dépenses extraordinaires que des dépenses recouvrables, — aux dépenses ordinaires et exceptionnelles et qu'il faille donc, en toute hypothèse, les couvrir par l'emprunt, il n'en faudrait pas moins opérer ces transferts, d'abord pour que notre budget soit bien sincère, ensuite parce que toute administration publique ou privée est plus parcimonieuse lorsqu'elle sait qu'une dépense sera portée parmi les « frais généraux » plutôt qu'à un compte de premier établissement.

C'est pourquoi la Commission de la Chambre, tout en reconnaissant l'utilité, voire la nécessité, des crédits proposés, a recommandé instamment que certaines dépenses qui figurent cette année à notre budget extraordinaire, apparaissent dorénavant au budget ordinaire.

Votre Commission s'associe pleinement au principe de cette recommandation. D'ailleurs, l'honorable Premier Ministre, Ministre des Finances, nous a déclaré, à la séance du 28 février dernier : « Cette année-ci, nous avons repassé à l'ordinaire plus de 160 millions de dépenses qui figuraient à l'extraordinaire dans de mauvaises conditions, parce que dépenses consécutives à la guerre et ne correspondant pas à un placement productif. Il faudrait certainement transférer à l'ordinaire les indemnités de vie chère, celles du Fonds de crise et la Dotation des combattants; ce sont des dépenses inéluctables, mais dont il ne reste rien. »

---

(1) Voir les explications fournies à l'article 112 (ancien 103) par le Rapporteur du budget à la Chambre.

(2) Ibidem, à l'article 78 (ancien 77).

En fait, les crédits cités par l'honorable Ministre sont-ils les seuls qui devraient être virés à l'ordinaire ; sont-ce même ceux pour lesquels le transfert serait le mieux motivé ? Sur ce point les avis peuvent différer.

Un classement des crédits contribuera à éclairer votre opinion.

Les dépenses proposées peuvent être groupées comme suit :

#### 1<sup>o</sup> AMEUBLEMENT. — MATÉRIEL. — APPROVISIONNEMENTS.

		<i>Observations.</i>
1. Ameublement . . . fr.	4,935,000	dont 740,000 francs pour garnir des immeubles de la Défense nationale.
2. Matériel. . . . .	38,044,000	
3. Approvisionnements . . .	41,544,208	
	-----	
Fr.	84,553,208	

#### II. — TRAVAUX PRODUCTIFS.

1. Écoles et établissements pénitenciers. . . fr.	27,065,000	
2. Ambassades, légations, consulats . . . . .	200,000	
3. Casernes de gendarmerie . .	2,180,000	
4. Amélioration et extension de biens domaniaux divers . . . . .	10,025,200	dont 340,000 francs pour des réfections (art. 58 et 130).
5. Sources et installations sanitaires de Spa . . . . .	500,000	subvention à la ville de Spa (art. 9).
6. Canaux, cours d'eau et ports	100,690,000	dont 2,500,000 fr. « avance à la société des Installations maritimes de Bruges pour des dragages » (art. 51).
7. Routes . . . . .	14,000,000	
	-----	
Fr.	154,660,200	

#### III. — TRAVAUX DE LA DÉFENSE NATIONALE.

1. Casernements, logements d'officiers, écoles dans les camps, magasins, fr.	34,881,700
2. Dépôts et parcs . . . . .	11,150,000
3. Installations défensives . .	1,575,000
4. Voies ferrées d'ordre militaire. . . . .	630,000
5. Conservation de souvenirs de guerre . . . . .	100,000
	-----
Fr.	48,336,700

## IV. — ALLOCATIONS A FONDS PERDUS.

		<i>Observations.</i>
1. Œuvre des orphelins de guerre . . . fr.	6,250,000	
2. Pensions et secours d'ordre militaire. . . . .	19,696,940	
3. Fonds des combattants .	75,425,200	
4. Décorations et services des tombes militaires .	4,825,000	
5. Traitements divers relatifs aux dépenses susvisées.	1,211,120	
6. Fonds de crise et secours d'ordre civil. . . . .	10,005,000	
7. Indemnité de vie chère au personnel de l'État autre que celui des Régies. . . . .	57,039,995	
8. Commission d'enquête sur les violations du droit des gens. . . . .	40,000	
9. Subvention pour l'Église du Sacré-Cœur d'Ostende . . . . .	445,000	
10. Primes à la construction d'habitations à bon marché. . . . .	10,000,000	
11. Subvention à une mission économique et garantie de crédits à l'exportation . . . . .	600,000	} Dépenses productives ? (art. 126 ; 8 et 56).
	600,000	
	-----	
Fr.	185,538,255	

## V. — AVANCES ET PARTICIPATIONS.

1. Fonds de roulement des ambassades, légations et consulats. . . . .	185,000	
2. Fonds pour des travaux routiers effectués pour compte de tiers. . fr.	1,000,000	
3. Congo belge et territoires du Ruanda Urundi. .	16,200,000	Avances ou bien subsides ? (art. 123 et 124).
4. Sociétés d'habitations à bon marché (avances et participations) . .	102,000,000	Avances à fonds perdus à concurrence de 25 millions.
5. Sociétés d'habitations à bon marché (intérêts sur avances de la Caisse d'épargne) . . . . .	1,300,000	Allocation à fonds perdus ? (art. 127 et 129.)
6. Société anonyme belge d'exploitation de la navigation aérienne (participation) . . . . .	1,160,000	
	-----	
Fr.	121,845,000	

## RÉCAPITULATION.

*Observations.*

1. Ameublements, matériels et approvisionnements, fr.	84,553,208	} dont 430,000 francs pour réfections et 2,500,000 fr. qui semblent constituer des allocations à fonds perdus.
2. Travaux productifs. . . .	154,660,200	
3. Travaux de la Défense nationale . . . . .	48,336,700	
4. Allocations à fonds perdus.	185,538,255	dont 10,600,000 fr. constituent peut-être une dépense productive.
5. Avances et participations .	121,845,000	dont 17,500,000 francs, peut-être indirectement productifs, paraissent irrécupérables et dont le projet de loi, joint à notre budget, prévoit que 25 millions de francs pourront être alloués à fonds perdus. (art. 4).

Lesquelles de ces dépenses faut-il considérer comme directement ou indirectement productives, comme constituant un actif permanent, susceptible d'être amorti à long terme?

Même pour les travaux d'outillage, il en est peu dont on puisse affirmer la valeur durable : qu'on songe par exemple, combien de nos routes, créées jadis au moyen de fonds d'emprunt, ont dû être entièrement refaites pour supporter le charroi automobile, qui ne pouvait être prévu quand elles furent construites.

Néanmoins, nous pouvons admettre que, moyennant les réserves indiquées dans la colonne « observations », les dépenses prévues ci-dessus sous la rubrique « travaux productifs », figurent légitimement à l'extraordinaire. Il en est de même, en principe, pour les participations financières, que l'État prend dans des entreprises productives et pour les « avances » dont le principal sera remboursé au Trésor, lors même que la totalité ou une partie des intérêts doivent être portés à l'ordinaire.

Cependant : 1° les intérêts visés au V. 5° sont manifestement irrécupérables ; 2° il est douteux que le Trésor doive jamais être remboursé des sommes qu'il verse à la Colonie ou à l'Administration des territoires sous mandat ; 3° le projet de loi joint à notre budget autorise, en son article 4, le Gouvernement à faire abandon du quart des avances prévues à l'article 126 (100 millions) pour la construction d'habitations à bon marché.

A propos de cette dernière disposition, la Commission estime que des propositions de loi aussi importantes devraient être introduites séparément, en vue d'une discussion spéciale, et qu'il ne convient pas d'en faire l'appendice d'un budget.

Est-il de saine politique financière de payer au moyen de fonds d'emprunt du mobilier, du matériel de guerre, des munitions et d'autres approvisionnements de l'armée? C'est discutable. Même pour les travaux permanents de la Défense nationale, la question paraît douteuse. A tout le moins pour certains d'entre eux : peut-on voir, par exemple, un élément de notre outillage productif dans les dispositifs pour la destruction d'ouvrages d'art? (Art. 99.)

Quant aux « allocations à fonds perdus » — tant les dépenses qui sont groupées sous cette rubrique au tableau ci-dessus que celles que nous aurions rangées, à tort, parmi les « avances », — elles devraient en principe être transférées à l'ordinaire. Certaines, il est vrai, telles les primes à la construction d'habitations ouvrières ou les « avances » à la Colonie, peuvent à la rigueur être considérées comme indirectement productives.

\*  
\* \*

L'honorable Premier Ministre compte virer à l'ordinaire la Dotation des combattants (art. 131). Fort bien ; mais le transfert pur et simple paraîtrait excessif : serait-il raisonnable de prélever sur les ressources ordinaires d'un seul exercice 75 millions, soit le dixième environ de la dotation totale ? L'honorable Ministre disait, à propos du fardeau des pensions que la guerre nous a légué : « L'idée se présente assez naturellement à l'esprit d'élaborer une combinaison financière permettant de remplacer l'annuité décroissante par une annuité constante s'étendant à la même période. C'est facile à imaginer, mais ce serait plus difficile à réaliser. Ce serait cependant intéressant parce que cela déchargerait notre budget et n'imposerait à la génération suivante qu'une charge normale qu'elle serait plus à même que nous de supporter, la guerre, avec ses tristes conséquences, s'étant éloignée » (1).

La Commission espère que le Gouvernement saura trouver la combinaison esquissée, non seulement pour les pensions que visait l'honorable M. Theunis, mais encore pour les subsides aux Fonds des combattants et à l'Œuvre des orphelins de la guerre. Des fonds autonomes seraient constitués qui recevraient immédiatement leur dotation entière en titres de la Dette ; il serait fait face aux besoins annuels par des réalisations partielles de ces titres et par les intérêts dont le surplus serait productif au profit du fonds. Les dotations apparaîtraient parmi le capital de notre Dette, dont la situation serait ainsi précisée et le service des obligations correspondantes apparaîtrait au budget de la Dette pour une annuité constante jusqu'à leur complet amortissement. Si ces fonds étaient gérés par des institutions semi-officielles, le système présenterait l'avantage accessoire de réduire le nombre des fonctionnaires et agents de l'État.

Tout compte fait, sur un ensemble de crédits de 595 millions, 311 à 339 millions ne peuvent, semble-t-il, être rangés parmi les dépenses productives directement ou indirectement, si bien que la moitié au moins de notre budget devrait être transféré à l'ordinaire (2).

Dans le rapport présenté à la Chambre d'autres vœux sont formulés auxquels votre Commission désire s'associer :

1<sup>o</sup> L'article 51 prévoit un crédit de 2,500,000 francs pour des études, expropriations et travaux à Zeebrugge. Est-ce le Domaine ou bien la Société des Installations Maritimes qui est bénéficiaire de cette dépense ? S'il s'agit d'une avance, pendant combien d'années et en vertu de quels arrangements des prêts analogues seront-ils consentis ?

Il importe que le Gouvernement saisisse le Parlement de l'exposé de la question et, le cas échéant, d'un projet de convention avec la société ;

2<sup>o</sup> Il devrait en être ainsi encore pour les sommes que le Trésor expose en vue d'améliorer les installations des eaux de Spa (art. 9). Les droits et

(1) Séance du 28 février 1923.

(2) Dépenses « exceptionnelles » portées au budget comme « extraordinaires » :

a) Ameublement, matériel et approvisionnement . . . . . fr.	84,553,208
b) Réfections et subsides compris parmi les « travaux productifs » . . . . .	2,930,000
c) Travaux de la Défense nationale . . . . .	48,336,700
d) Allocations à fonds perdus, . . . . .	185,538,255
e) Avances irrécupérables. . . . .	17,500,000

Fr. 338,858,163

dont 28,100,000 francs constituent peut-être des dépenses indirectement productives (à savoir les dépenses visées au IV, 10 et 11, et V, 3.)

obligations de l'État, de la ville et de la Compagnie Fermière « Spa-Monopole », demandent à être réglés par des accords précis ;

3° Le système empirique des subventions au Fonds national de crise (art. 35) à voter chaque année, devrait prendre fin. Il conviendrait de préparer, le plus tôt possible, un projet organisant une Caisse centrale d'assurances contre le chômage, à laquelle se réassureraient les caisses particulières. Le Trésor contribuerait à alimenter la Caisse centrale par une aliocation initiale et ensuite par des versements annuels suivant des règles déterminées.

\* \* \*

Les dépenses portées à notre budget comprennent pour 19,604,800 francs des reports de crédits non utilisés de l'exercice précédent. Le Parlement est ainsi amené à voter deux fois le même crédit.

Cette pratique fausse l'aspect du budget et elle rend plus difficile les comparaisons avec les budgets antérieurs. La Commission estime qu'il y aurait lieu de revenir à la règle qui fut suivie depuis 1885 jusqu'à la guerre, d'après laquelle les crédits à l'extraordinaire restaient à la disposition du Pouvoir exécutif pendant trois ans. En outre, elle voudrait que le Gouvernement joigne au budget extraordinaire un tableau des travaux en cours, indiquant les sommes consacrées à ces travaux, les sommes qu'il faudra encore y consacrer, la date où ils ont été autorisés et celle de leur achèvement.

M. Helleputte réclamait naguère pareil tableau et M. Masson disait que ce document faciliterait beaucoup la discussion et l'examen du budget.

Plus que jamais, au moment où le pays doit pratiquer une politique d'extrême économie, il est désirable que le Parlement soit éclairé sur le coût total des travaux dont il décide l'entreprise et dont les crédits qu'il vote ne représentent qu'une partie.

L'honorable rapporteur de ce budget à la Chambre s'est enquis diligemment des dépenses complémentaires qu'impliquent les prévisions de cette année. Voici quelles paraissent être les conclusions de ses recherches :

#### DÉPENSES COMPLÉMENTAIRES AUX CRÉDITS DU BUDGET EXTRAORDINAIRE POUR 1923.

##### I. — *Fonds* :

1° Fonds des Orphelins de guerre .	40,000,000	
2° Fonds des Combattants. . . .	550,000,000	
	-----	590,000,000

##### II. — *Travaux productifs* :

1° Ambassade à Washington \$ .	200,000	
2° Écoles. . . . .	5,500,000	
3° Routes : 72,000,000 ou peut-être	49,000,000	
4° Canaux, cours d'eau et ports .	319,000,000 (1)	
	-----	
Soit 200,000 \$ plus . . . .	373,700,000	396,700,000

##### III. — *Outillage militaire* :

1° Constructions et dépôts. . . .	54,300,000 (2)	
2° Matériel et approvisionnements	82,500,000 (3)	
	-----	136,800,000

(1) Non compris les canaux brabançons pour lesquels une dépense de 500,000 francs est prévue à notre budget (art. 30) à titre d'« amorce ».

(2) Outre des travaux complémentaires au camp de Beverloo et aux écoles d'armes (art. 64, 65 et 67).

(3) Outre des compléments probables au matériel aéronautique (art. 85).

Ainsi donc, en votant cette année environ 150 millions pour des travaux productifs et 128 millions pour du matériel, des approvisionnements et des travaux militaires, nous engageons ou confirmons, en fait, des dépenses pour 550 millions et 265 millions.

Telle est, dès à présent, l'importance de nos engagements pour ces seuls objets. Or, d'autres travaux doivent être envisagés pour un très prochain avenir. En premier lieu, les canaux brabançons qui relieront le port de Bruxelles, et, par là le centre du pays, au bassin du Limbourg. Ce travail comprendra la canalisation de la Dyle et du Démer, ainsi que l'agrandissement du canal de Louvain. Il mettra en valeur tout le nord du Brabant. Le crédit de 500,000 francs qui est prévu cette année à l'article 30 et qui nous est présenté comme « amorce » de ce travail nécessaire et productif ne paraît pas, aux yeux de la majorité de votre Commission, indiquer suffisamment la volonté de l'entreprendre à bref délai.

Un membre estime que les crédits destinés à augmenter le nombre des habitations à bon marché devront être majorés aux prochains budgets. Il y a lieu, dit-il, « d'attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'envisager la situation qui sera créée d'ici quelques mois et spécialement en 1924 et 1925 par l'application de la dernière loi des loyers et la situation qui existera en 1925 lorsque la loi actuelle cessera son action ou ne sera remplacée que par une loi moins protectrice des locataires.

» Il importe aussi de considérer que d'année en année la situation déficitaire en matière de logements s'aggravera aussi longtemps que la bâtisse annuelle n'égalera pas celle d'avant guerre.

» L'œuvre de la Société nationale, au taux de 150 millions annuellement, permet de construire 6,000 à 6,500 logements, étant donné le prix actuel des matériaux. Une solution semble s'imposer analogue à celle qui fut adoptée pour les régions dévastées : l'autorisation donnée à la Société nationale des Habitations à bon marché de contracter un emprunt important, comme ceux qui furent accordés à la Fédération des coopératives de dommages de guerre. Ainsi pourrait être entamé, d'une façon décisive, le déficit de logement qui constitue une angoisse de jour en jour plus pénible pour le pays. »

\* \* \*

Les évaluations des recettes extraordinaires n'appellent guère de commentaires.

Toutefois, la Commission prie le Gouvernement d'examiner si le Trésor ne pourrait obtenir des ressources notables en concédant à des entreprises immobilières privées, dans les bénéfices desquelles il serait intéressé, pour une large part, les terrains à bâtir rendus disponibles par le démantèlement d'enceintes fortifiées ou d'anciens remparts (Anvers, Charleroi, Diest, Termonde, Courtrai). Les travaux d'aménagement, pour lesquels des crédits sont prévus à notre budget (art. 23, 1<sup>o</sup> et 120) pourraient, semble-t-il, être confiés à ces mêmes entreprises.

\* \* \*

En conclusion, la Commission rend hommage au souci d'économie qui a inspiré le Gouvernement dans le choix difficile des travaux les plus urgents. La Commission de la Chambre a accentué cette politique. Si celle-ci paraît s'être exercée avec plus de rigueur à l'égard de certaines parties du pays

plutôt qu'à d'autres, le temps fait défaut pour apporter des amendements à la répartition des sommes que le Gouvernement croit pouvoir consacrer à des travaux.

Sous cette réserve, et en insistant à nouveau sur la nécessité de ranger, dès le prochain exercice, les dépenses improductives parmi les dépenses ordinaires ou exceptionnelles, la majorité de votre Commission vous propose d'adopter ce budget tel qu'il a été voté par la Chambre.

*Le Rapporteur,*  
L. BEAUDUIN.

*Le Président,*  
Comte T'KINT DE ROODENBEKE.