

SÉNAT DE BELGIQUE.

RÉUNION DU 23 DÉCEMBRE 1905.

Rapport de la Commission des Finances et des Travaux publics, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget des Voies et Moyens pour l'exercice 1906.

(Voir les n^{os} 4, 15, 16, 17, 37, 41 et 42, session de 1904-1905, de la Chambre des Représentants, et 6, même session, du Sénat.)

Présents: MM. le Baron DESCAMPS, Président-Rapporteur; HANREZ, Vice-Président; ALLARD, MESENS et RAEPSAET.

MESSIEURS,

Dans les conditions où le Budget des Voies et Moyens nous est transmis cette année, l'attention de la Commission des Finances s'est portée de préférence sur quelques points de régime fiscal, de technique budgétaire et de procédure parlementaire qui offrent à ses yeux un intérêt général.

§ 1. — *Régime fiscal.*

La comparaison du Projet de Loi qui nous est soumis avec les lois antérieurement votées sur le même objet atteste que, si l'honorable Ministre des Finances ne se propose point pour objectif dans son administration de révolutionner le système des ressources destinées à subvenir chez nous à l'accomplissement de la mission de l'État, il s'attache à procéder par évolution à l'amélioration de nos voies et moyens, en ménageant les facultés contributives du pays, en s'efforçant de discipliner celles-ci sous la loi d'une justice mieux entendue, et en associant à la réalisation du progrès dans cet ordre le souci d'intérêts sociaux supérieurs qui ne peuvent laisser indifférents les pouvoirs publics.

La tâche ainsi comprise ne laisse pas d'être ardue.

La prudence doit alterner avec l'énergie et la dextérité dans son accomplissement : car c'est surtout, ce semble, dans la réforme des impôts qu'il faut se garder des aventures et avoir présente à l'esprit cette pensée de Portalis : « En s'appliquant à corriger les abus, il faut prévoir les dangers de la correction même. » La marche en avant se poursuit pourtant de façon remarquable en dépit des obstacles semés sur la route.

Les améliorations successivement introduites dans notre régime financier s'accusent tantôt dans certains changements apportés aux lois fiscales permanentes par la loi même du budget, tantôt par des réformes plus considérables contenues dans des lois particulières.

En l'état actuel des mœurs parlementaires, ce serait peut-être se priver d'un des moyens les plus pratiques de perfectionner notre régime fiscal que de renoncer au premier de ces procédés, malgré les reproches qu'on peut lui adresser à plusieurs points de vue et que la Commission des Finances a déjà relevés.

Ce qui paraît recommandable, à notre sens, lorsque les modifications sont de notable envergure et de teneur controversable, c'est de faire de ces modifications l'objet de projets de lois plutôt juxtaposés au projet budgétaire qu'incorporés d'emblée à ce projet.

C'est en tout cas manifestement de lois spéciales à objectif distinct qu'il faut attendre les réformes de grande importance que réclame le régime fiscal en vigueur. Et nous pouvons constater que sans négliger les remaniements secondaires par la voie budgétaire, le Gouvernement a procédé, en effet, par lois spéciales, suivant un programme assez nettement dessiné.

Les lois de douanes et d'accises qui touchent plus particulièrement aux intérêts économiques du pays ont eu leur tour en premier lieu : elles ont été successivement l'objet de mesures nouvelles et importantes qui sont encore présentes à tous les yeux. Il suffira de rappeler que sur l'initiative de l'honorable Ministre des Finances et dans des vues d'hygiène sociale, nous avons établi une imposition très élevée sur une boisson nuisible, que nous avons par contre supprimé les taxes qui grèvent les boissons essentiellement hygiéniques et réduit les droits sur les sucres. Peut-être n'est-il pas sans intérêt de constater, à ce propos, comme le démontrent chiffres en main l'honorable Ministre, que les mesures votées sous le Gouvernement actuel en matière d'impôts de consommation, loin de grever davantage la masse de la nation, ont eu finalement pour résultat de réduire ses charges fiscales. Et sans prétendre que tout soit chez nous pour le mieux dans le meilleur des mondes, il doit nous être aussi permis de rappeler que nulle part la vie à bon marché ne paraît se trouver mieux assurée qu'en notre pays.

Dans une autre région du domaine fiscal, le Gouvernement s'est appliqué à la péréquation cadastrale en vue de la revision équitable de nos lois sur l'impôt foncier et sur la contribution personnelle.

Dans d'autres sphères encore, notamment en ce qui concerne les droits sur les mutations de biens et sur les actes de la vie juridique, le Gouvernement est aussi parvenu récemment à opérer des répartitions d'impôts mieux équilibrés, accompagnés d'avantages pratiques très appréciés,

comme, par exemple, en matière de droits d'enregistrement sur les actes de partage. Et l'on sait qu'il n'a pas dépendu de l'honorable Ministre des Finances que de multiples réformes ne s'accomplissent sur un terrain plus large encore, comme il ne dépendra pas de lui que diverses mesures actuellement à l'étude ne viennent rendre meilleur, sans l'aggraver, le système des charges publiques.

Ce n'est pas, au demeurant, au seul rendement des impôts proprement dits que l'État demande chez nous les éléments matériels nécessaires au parfait accomplissement de sa mission dans la société. La mise en rapport d'un riche domaine collectif fécondé par de puissantes et florissantes régions, en même temps qu'elle pourvoit heureusement aux besoins de l'activité économique du pays, nous permet de réduire les sacrifices à demander à la nation sous forme de prélèvements opérés sur la fortune des citoyens.

Ajoutons que ces sacrifices sont encore diminués par la mise à profit, dans une juste mesure, du crédit que la Belgique possède dans le monde, crédit qui lui permet de recourir à propos à l'emprunt pour donner spécialement à notre outillage économique un développement en rapport avec les exigences industrielles et commerciales du pays.

C'est ainsi qu'après trois quarts de siècle d'une vie nationale intense et prospère, il nous est donné de constater à la fois que la Belgique, si l'on tient compte, comme il est juste, de sa population, est devenue et demeure la première puissance économique du monde et que les solides fonds belges occupent aussi sur le marché mondial le premier rang parmi les fonds d'État.

A coup sûr le merveilleux développement économique du pays doit être rapporté en première ligne à l'activité et à l'intelligence de nos industriels et de nos commerçants comme au travail de nos populations ouvrières, secondés par tous les facteurs qui concourent sur notre sol à la production de la richesse. Mais il ne serait pas équitable de méconnaître la mesure en laquelle la politique économique de l'État — laquelle a pour mission non de primer ou d'absorber, mais de seconder heureusement les énergies privées — a concouru au présent résultat. Et s'il est vrai, d'autre part, que la richesse générale d'un pays entre comme élément substantiel dans l'établissement de son crédit, comment méconnaître que l'organisation et le maniement des finances publiques ne soient dans le même ordre — avec un bon renom de foi publique — un facteur de capitale importance. Une bonne technique budgétaire peut, de son côté, exercer une notable influence au même point de vue et il n'est peut-être pas sans opportunité de rappeler ici encore la marche en avant qui a été effectuée.

§ 2. — *Technique budgétaire.*

La technique budgétaire, sous l'impulsion hardie et persévérante de l'honorable Ministre des Finances, avec la faveur marquée du Parlement, a fait en Belgique de considérables progrès. L'établissement de nos budgets, franchement orienté vers ce double but : une mise en lumière plus parfaite de notre situation financière, une coordination plus correcte des éléments constitutifs de nos recettes et de nos dépenses, a été l'objet

d'une série de réformes que l'on peut, à notre sens, considérer comme heureusement et définitivement entrées dans le système général des finances publiques de la Belgique.

I. — Parlant de la technique budgétaire de son pays à certaine époque, M. Léon Say disait spirituellement que « les services sont ordinaires quand les lois de finances les déclarent tels et qu'ils deviennent extraordinaires quand les mêmes lois leur appliquent cette qualification. » Ces métamorphoses sont devenues de plus en plus difficiles chez nous.

Le budget ordinaire et le budget extraordinaire se trouvent respectivement ramenés à leur conception rationnelle et à leur franche teneur.

Le cadre du budget extraordinaire — qui n'est en réalité qu'un budget des dépenses sur emprunt — a été progressivement réduit aux dépenses pour lesquelles le recours à l'emprunt trouve sa foncière justification. L'honorable Ministre des Finances leur donne cette caractéristique : « les dépenses d'outillage économique directement ou indirectement productives et, lorsque les circonstances l'imposent, les dépenses d'un caractère tout exceptionnel ayant pour objet la défense nationale. »

De son côté, le budget ordinaire s'applique à embrasser aujourd'hui dans son envergure et à prendre en charge toutes les autres dépenses, même celles qui n'ont pas un caractère de permanence ou de périodicité. De là l'apparition aux budgets des divers départements ministériels, à côté de la section des communes dépenses, d'une section rubriquée « Dépenses exceptionnelles » à couvrir comme les premières par les ressources annuelles du Trésor, ressources appelées encore à faire normalement face aux intérêts et à l'amortissement de notre dette publique.

Les dépenses exceptionnelles mises depuis douze ans à charge des ressources ordinaires du Trésor, sans endettement né de l'emprunt, ne sont pas bagatelle et il est bon d'en fixer ici le tableau :

1895.	Dépenses effectuées	fr.	3,885.627 24
1896.	—		14,386,988 79
1897.	—		23,732,150 57
1898.	—		10,791,145 49
1899.	—		16,780,364 49
1900.	—		13,974,845 74
1901.	—		13,856,763 10
1902.	—		13,653,128 48
1903.	—		10,603,149 02
1904.	— (Chiffre approximatif).		11,920,000 »
1905.	Crédits votés		20,168,830 01
1906.	Crédits proposés		11,532,333 01

II. — Une seconde et intéressante réforme inaugurée par l'honorable Ministre des Finances consiste dans la délimitation plus sévère, pour l'ordre même de l'outillage économique, de l'objet relevant proprement du recours à l'emprunt.

La légitimité, l'opportunité et la fécondité en heureux résultats d'un tel recours dans une proportion conforme aux besoins réels de l'outillage approprié par les pouvoirs publics à notre prospérité économique, ou

dans la mesure où ce recours peut être commandé par les nécessités vitales de la défense nationale, ne paraissent pas pouvoir être sérieusement contestées. Cependant, en ce qui concerne l'outillage de nos chemins de fer, le Gouvernement a estimé qu'il y avait lieu de faire une distinction entre les sommes représentant soit une installation, soit un matériel nouveau ou à plus-value nouvelle et les renouvellements usuels. Il a tenu à ouvrir au budget ordinaire des Chemins de fer deux postes : l'un d'un million pour le renouvellement des installations fixes, l'autre de deux millions et demi d'abord, portés à cinq millions par le budget actuel, pour le renouvellement du matériel roulant : afin d'alléger d'autant le budget des dépenses sur emprunt et de ne pas superposer dans ce budget la dette du chef de renouvellement d'outillage à la dette née d'un premier établissement.

Le principe de la distinction faite par le Gouvernement est économiquement juste et financièrement important, encore que la question d'étendue et de forme à lui donner dans nos budgets annuels puisse être discutée.

III. — Après s'être efforcé de tracer plus rigoureusement dans notre technique budgétaire le cercle de légitimité du recours à l'emprunt, le Gouvernement s'est attaché, par une troisième série de réformes, à régler, d'après des bases définitives et rationnelles, l'extinction par voie d'amortissement des sommes empruntées et généralement de l'ensemble de notre dette publique. Le montant des fonds d'amortissement inscrits au Projet de Budget pour 1906 s'élève à 41,850,000 francs, opérant extinction totale de notre dette en quatre-vingt-un ans.

Cette dotation, au cas et dans la mesure où l'extinction du passif par voie de rachat de nos titres de rente se trouverait être momentanément impraticable, doit être employée à la constitution d'un actif équivalent et inscrite à cet effet au budget extraordinaire. Forme à la fois correcte et pratique, ce semble, de réaliser en toute hypothèse, dans la mesure du possible, le but poursuivi.

Si l'on tient compte de la direction générale imprimée au procédé du recours à l'emprunt — à savoir l'accroissement d'un patrimoine collectif qui en même temps qu'il aide la nation à exercer son activité économique, rapporte au moins ce qu'il coûte, c'est-à-dire procure un revenu net au moins égal à la charge des intérêts et de l'amortissement, — on saisira comment ce procédé employé de la sorte non seulement n'est aucunement dommageable dans le présent pour notre fortune publique, mais est de nature à se résoudre normalement dans l'avenir en un actif libre de toute charge, indépendamment des services intercalairement rendus à la nation.

Dans son récent rapport sur le budget extraordinaire pour 1905, notre collègue le baron Ancion nous donne, entre autres documents statistiques intéressants, un tableau topique et fort suggestif. Il appert de ce tableau qu'à mesure que notre dette nationale s'augmente des capitaux empruntés pour notre outillage économique, on voit les revenus directs du domaine progresser en manière telle que la charge réellement supportée par le contribuable du chef des intérêts et de l'amortissement de la dette totale tend sans cesse à décroître. Il est facile de saisir à la lumière de semblables

constatations ce qu'il y a non seulement d'outré, mais d'erroné dans la thèse de ceux qui représentent tout accroissement de notre dette publique comme un fléau précurseur de la ruine.

Certes le crédit public, comme le crédit privé, en quête d'emprunts a fait trop de mal pour que l'on n'en dise que du bien. Mais il peut faire aussi et fait souvent trop de bien pour qu'on n'en dise que du mal. Si l'abus du crédit peut être destructeur des richesses, son usage est normalement appareillé à leur accroissement.

Le crédit est en soi et demeurera toujours un ressort capital de l'activité économique dans tous les ordres. Renoncer à un emploi judicieux de l'emprunt dans l'ordre des dépenses même les plus productives, serait également fatal aux générations présentes et aux générations futures. Car ce serait fatalement pour les premières l'oscillation entre l'abandon d'entreprises indispensables à leur prospérité ou l'épuisement sous des charges qu'elles ne peuvent ni ne doivent, dans bien des cas, supporter complètement en équité. Et pour les générations futures, pareil système serait une cause de dépression non moins fatale : car il est certes préférable pour elles de trouver le pays bien outillé avec une dette modérée que de le trouver sans dette mais sans outillage suffisant et dans de déplorables conditions économiques de lutte pour la vie.

Ce qu'il faut fuir, ce sont les folles dissipations et les gaspillages. Ce qu'il faut considérer, même dans les emprunts introductifs d'une contre-valeur dans le patrimoine collectif, ce sont les éléments de dépréciation de cette contre-valeur. Ce qu'il ne faut pas oublier enfin, c'est le devoir d'amortir dans des conditions rationnelles et suffisantes.

La prospérité nationale exige impérieusement le perfectionnement et l'adaptation à tous les besoins modernes de l'outillage économique du pays. L'appui du Parlement ne fera pas défaut aux larges efforts du Gouvernement pour donner à notre industrie et à notre commerce un essor de plus en plus puissant et nous aider à marcher toujours au premier rang dans la lutte pacifique aujourd'hui engagée sur tous les marchés du globe.

Comme conclusion de nos observations sur la technique budgétaire, qu'il nous soit permis de rappeler ce que nous disions déjà il y a quelque dix ans sur ce point comme organe de la Commission sénatoriale des Finances :

« Sans doute, la manière de présenter les budgets, de les constituer dans leurs éléments propres et de les relier dans une synthèse lumineuse, la technique budgétaire, en un mot, n'est pas le seul ni même le plus important facteur d'une bonne gestion des finances publiques. La pratique d'une vigilante économie dans l'emploi des deniers de tous, un habile et sage maniement des facultés contributives du pays et, pour les services extraordinaires, un plan méthodique et rationnel des travaux, une judicieuse mesure dans leur développement, un discernement équitable des priorités qu'il y a lieu d'accorder dans leur exécution, une attention particulière à leur caractère plus ou moins productif, sont des facteurs d'une autre envergure et d'une efficacité plus puissante.

» Les mécanismes financiers, comme en général tous les mécanismes de gouvernement, n'ont point par eux-mêmes, et indépendamment de la

sagesse de ceux qui les mettent en mouvement, une vertu souveraine et absolue.

» Mais ces mécanismes peuvent préserver des mécomptes, prévenir les entraînements, seconder les bonnes volontés, constituer des freins salutaires et des points d'appui pour les résistances nécessaires.

» Ils peuvent être des instruments d'ordre et de lumière d'une importance considérable dans les gouvernements fondés sur la publicité de la gestion des affaires publiques. A tous ces titres, ils éveillent l'attention des membres de la Législature. »

Malgré les perfectionnements que nous avons signalés, notre technique budgétaire peut et doit, à coup sûr, s'améliorer encore.

Les parties de nos budgets qui concernent nos grandes régies gagneraient sans doute à se rapprocher davantage, dans la mesure possible, de la comptabilité industrielle proprement dite.

Le budget extraordinaire lui-même, ce grand distributeur de ce que l'on a appelé « la manne officielle », garde trop peut-être les allures d'un personnage indépendant dans notre système budgétaire.

Ne pourrait-il être plus convenablement relié au budget de la dette publique et rentrer ainsi dans le giron du budget général de l'État, sauf à ouvrir au budget des voies et moyens, pour les ressources extraordinaires différentes de l'emprunt, un poste des recettes exceptionnelles correspondant à celui des dépenses exceptionnelles dans les budgets ordinaires des dépenses?

Telle nous paraît être en perspective la conclusion du chapitre de l'Exposé général du Ministre des Finances intitulé : « Le Budget extraordinaire et la Dette publique. » « Dans la pratique suivie de nos jours, nous dit l'honorable Comte de Smet de Naeyer, le Budget extraordinaire est le titre légal de l'émission de la dette publique... Le budget extraordinaire et le grand-livre de la Dette publique qu'il alimente ne forment donc qu'un simple compte que l'État s'ouvre à lui-même et qui lui permet de se libérer au moyen d'annuités dont chacune est représentée au budget ordinaire. »

Nous ne prétendons ici qu'éveiller l'attention sur une question dont les aspects sont complexes. Ce qui nous paraît importer surtout, d'ailleurs, c'est que le budget extraordinaire soit ramené à ses éléments vraiment irréductibles et puisse être l'objet en temps convenable des délibérations du Parlement.

Ce point touche, à certains égards, à la procédure parlementaire dont nous avons à dire maintenant quelques mots.

§ 3. — *Procédure parlementaire.*

Les progrès dont nous venons de constater la réalisation dans notre technique budgétaire n'ont malheureusement pas pour pendant des progrès analogues dans notre procédure parlementaire en matière de votation des budgets. Nous ne pouvons constater ici que le piétinement sur place et la continuation de vieux errements : « Si on ne réforme pas les vieilles formules et les vieilles méthodes, a dit M. Léon Say à propos des errements

que nous signalons, si on continue à discuter les budgets toujours en retard, on se traînera de mois en mois dans des difficultés au milieu desquelles le Parlement perdra nécessairement, de plus en plus, la notion du budget. »

Les causes de la situation actuelle sont multiples et les responsabilités complexes. Sans avoir le temps de les approfondir toutes, la Commission a fixé sur elle son attention, et elle est portée à penser qu'un peu de bonne volonté, de prévoyance et d'énergie pourrait atténuer, dans une mesure considérable, des inconvénients universellement reconnus. La subalternation de la tâche obligatoire du Parlement à sa besogne facultative ne peut être illimitée. L'éparpillement sans mesure du travail parlementaire en matière de votation des budgets, l'examen de ceux-ci à la débâcle et en coup de vent n'est pas la conséquence fatale du système des budgets multiples préféré chez nous au système du budget unique.

Une sériation raisonnable des budgets à voter rendrait sans doute les sessions plus courtes et plus fécondes, tout en permettant au Sénat de remplir plus convenablement sa mission constitutionnelle. Il y a lieu de faire appel à toutes les volontés décidées à concourir à ce résultat.

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission sénatoriale des Finances et des Travaux publics a l'honneur de proposer au Sénat l'adoption du Projet de Budget des Voies et Moyens pour l'exercice 1906, à la majorité de quatre voix contre une. Le membre qui a voté contre le Budget a tenu à constater que s'il apprécie certaines réformes fiscales et les principes qui servent de base à la technique budgétaire actuelle, il considère que l'application de ces principes a été loin d'être adéquate aux intentions manifestées. Il s'est réservé spécialement de démontrer au Sénat que les exagérations en matière d'emprunt sont injustifiables et dangereuses pour l'avenir financier du pays et de relever le caractère néfaste à ce point de vue du cumul de l'Administration des Finances et de l'Administration des Travaux publics.

Le Président-Rapporteur,
Baron DESCAMPS.