

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 5 MAI 1882.

Rapport de la Commission des Travaux publics, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère des Travaux publics, pour l'exercice 1882.

(Voir les n^{os} 83, VIII, session 1880-1881, 126, 172, 180 et 188, session 1881-1882, de la Chambre des Représentants, et 77, session 1881-1882, du Sénat.)

Présents : MM. BALISAUX, Vice-Président-Rapporteur, vicomte DE NAMUR
D'ELZÉE, BRACONIER, VANDEN KERCHOVE, PIRET et PENNART.

MESSIEURS,

Dans nos rapports sur les Projets de Loi contenant les Budgets du Ministère des Travaux publics, pour les exercices 1880 et 1881, nous avons déjà exprimé tous nos regrets au sujet des modifications importantes que subissent régulièrement, mais nécessairement, les projets déposés, en exécution de la loi de comptabilité, dans l'intervalle de leur présentation et de leur discussion par les Chambres.

Nous vous avons dit que ce fait était regrettable, au point de vue surtout du maintien d'un équilibre constant entre les recettes et les dépenses de l'Etat, mais qu'il était la conséquence fatale de la loi sur la comptabilité de l'Etat et qu'il était presque impossible de remédier à cet état de choses.

La Section centrale de la Chambre des Représentants s'est encore, cette année, vivement préoccupée de cette instabilité des prévisions budgétaires du Département des Travaux Publics, instabilités qui rompent l'équilibre du Budget général; comme dans son rapport de l'année dernière, elle a cherché un remède ou plutôt un palliatif au mal, mais c'est en vain.

Le moyen qu'elle indique, c'est-à-dire l'établissement, à l'exemple de quelques compagnies de chemins de fer de France et d'Angleterre, de situations mensuelles et même de comptabilités hebdomadaires servant de base à des calculs de probabilité voisins de la réalité, est d'une application, sinon impossible, au moins très difficile et surtout très coûteuse, car elle nécessiterait un nouveau personnel de comptabilité et nous aurions déjà raison de nous plaindre du chiffre trop important des frais généraux de l'exploitation des chemins de fer

de l'État. On ne peut, du reste, pour juger sainement cette question, prendre pour base une comparaison entre la comptabilité d'une compagnie de chemins de fer, quelle que soit son importance, et la comptabilité si vaste, si multiple, si variée de toutes les affaires qui sont du ressort du Département des Travaux publics et qui sont, par leur nature, sujettes à tant de fluctuations inattendues.

Il faudrait donc, pour modifier cette situation, ou changer la loi de comptabilité ou arrêter l'État dans ses projets de favoriser, autant qu'il est en son pouvoir, le développement de la richesse publique, par le complément et l'amélioration de toutes les voies de transport, soit par chemin de fer, soit par eau. Ce serait créer un grand mal pour écarter ce qui n'est en réalité qu'un simple inconvénient de comptabilité.

Le projet de Budget du Ministère des Travaux publics, pour l'exercice 1882, signé le 27 février 1881, était fixé à la somme de 90,903,391 francs, et le projet de Budget amendé par le Gouvernement et déposé à la Chambre des Représentants, dans sa séance du 7 mars dernier, porta ce chiffre à la somme de 103,832,915 francs; mais, pour apprécier la situation actuelle, la comparaison ne doit se faire qu'entre cette dernière somme de crédits et ceux que réclament les besoins constatés de l'exercice 1881.

C'est ce que fait la note explicative du Budget amendé, en produisant le tableau suivant :

SERVICES.	Crédits nécessaires pour l'exercice 1881.	Budget amendé de 1882.	DIFFÉRENCES.	
			Augmentations	Diminutions.
I. Administration centrale	715,030 »	772,970 »	57,940 »	»
II. Ponts et chaussées	12,086,703 »	12,123,438 »	36,735 »	»
III. Mines	463,310 »	456,560 »	»	6,150 »
IV. Chemins de fer	71,747,420 »	74,934,645 »	3,187,225 »	»
V. Postes et télégraphes	11,223,520 »	12,050,857 »	836,337 »	»
VI. Marine	3,151,770 »	3,316,245 »	164,475 »	»
VII. Commissions	22,200 »	18,700 »	»	3,500 »
VIII. Traitements de disponibilité	74,000 »	74,000 »	»	»
IX. Pensions	25,000 »	25,000 »	»	»
X. Secours	33,500 »	33,500 »	»	»
XI. Dépenses imprévues	18,000 »	18,000 »	»	»
TOTAUX	99,560,453 »	103,832,915 »	4,282,712 »	10,250 »
. SOIT UNE AUGMENTATION DE . .			4,272,462 »	

Les amendements proposés par le Gouvernement, au projet de Budget de 1882, constituent donc une augmentation de crédits de 4,272,462 francs sur l'ensemble des crédits votés successivement pour l'exercice 1881.

Cette augmentation est de 3,187,225 francs pour les chemins de fer, et est motivée, pour la plus forte partie, par les frais d'un nouveau personnel nécessaire au service de leur exploitation, et de 636,337 francs pour la création de

nouveaux emplois et pour l'amélioration de la position des fonctionnaires et employés, dans le service des postes et télégraphes.

La note explicative fournie par le Gouvernement, à l'appui de ces amendements, vous permet suffisamment, Messieurs, d'apprécier les causes de cette différence entre les dépenses de ces deux exercices.

Il n'est pas d'usage que les commissions du Sénat discutent, dans leurs rapports, tous les détails des budgets qui sont soumis à leur examen, et nous croyons, au surplus, que si cette discussion pouvait être considérée comme utile, par plusieurs de nos honorables collègues, ils ne pourraient mieux faire que de lire le remarquable travail de l'honorable M. Scailquin, Rapporteur de la Section centrale de la Chambre des Représentants.

Toutefois, le Budget des Travaux publics, à cause des augmentations de crédits importantes et régulières qu'il subit chaque année, commence à préoccuper vivement le Gouvernement, les Chambres, et tous les hommes qui prennent quelque souci de la situation financière du pays.

L'attention a été appelée d'autant plus sérieusement sur ce Budget, que l'exposé de cette situation financière, au 1^{er} janvier 1882, publié récemment par les soins de M. le Ministre des Finances, accuse un déficit de fr. 6,259,982-37 et qu'il résulte de ses explications à la Chambre des Représentants, non seulement que ce déficit est dû, jusqu'à concurrence d'environ 4,860,000 francs, à l'exploitation du chemin de fer et d'environ 1,300,000 francs aux autres services ordinaires, mais qu'il estime le déficit de l'exploitation du chemin de fer à 7,000,000 de francs pour 1882, et à 9,000,000 de francs pour 1883.

Ces tristes prévisions nous paraissent cependant bien raisonnées, aucune circonstance prévue ne motivant une augmentation sensible du trafic et la plupart des lignes nouvelles, construites ou en voie de construction, n'étant guère appelées à couvrir, par leurs recettes, les frais de leur exploitation.

Cette situation paraît être d'autant plus inquiétante, qu'elle n'est que la continuation d'une période de déficits successifs et constante dans l'exploitation des chemins de fer de l'État, depuis 1872.

Les résultats de cette exploitation avaient soldé jusqu'alors par des bénéfices importants qui allégeaient les obligations du Trésor public envers les charges de l'État.

Ainsi, les exercices des années 1869, 1870, 1871 et 1872 soldaient en bénéfices par des sommes de 6,100,000, 6,900,000, 12,000,000 et 5,300,000 de francs.

Depuis 1872, au contraire, le déficit de l'exploitation est régulier, constant, ainsi que le renseigne le tableau suivant :

DÉFICIT.

1873	fr. 8,823,709 34
1874	6,047,734 53
1875	5,279,256 38
1876	2,692,143 75
1877	5,521,918 61
1878	4,106,577 85
1879	1,704,713 65

La situation semble donc devoir s'empirer de jour en jour et justifier ainsi les sérieuses préoccupations du Gouvernement et des Chambres.

Il ne faut cependant pas exagérer la portée et les conséquences de ces résultats, car l'Etat ne peut être comparé à une compagnie industrielle exploitant des chemins de fer qui a non seulement des intérêts suffisamment rémunérateurs à servir à un capital déterminé, mais qui voit, chaque année, ce capital diminuer de valeur, par le rapprochement du terme fixé à la durée de sa concession.

Il serait cependant désirable, à tous points de vue, si le Trésor public ne peut plus dorénavant compter sur des ressources financières provenant de l'exploitation des chemins de fer de l'Etat, qu'au moins un équilibre constant existât entre les recettes et les dépenses de cette exploitation.

La rupture de cet équilibre, dans un sens défavorable au Trésor, est donc un mal qu'il faut tâcher de faire disparaître, en en recherchant les causes.

Il nous paraît évident que la cause première de cet état de choses est l'application, jusqu'à l'excès peut-être, du système de concentration entre les mains de l'Etat, et dans un avenir prochain, de l'exploitation de toutes les voies ferrées de la Belgique.

En effet, ainsi que nous l'avons dit plus haut, la période d'années, soldant en déficit, commence avec l'application sur une large échelle de ce système de concentration.

Doit-on en conclure que l'Etat a eu tort et qu'il doit au plus tôt l'abandonner? Évidemment non.

Il a rendu par là les plus signalés services au pays, il a contribué largement au développement de sa prospérité industrielle et commerciale, mais il se tromperait étrangement s'il croyait qu'il est facile de concilier les intérêts généraux du pays avec ceux de l'Etat industriel, exploitant des chemins de fer, s'il ne comprenait pas que ces intérêts généraux sont souvent en opposition avec les siens, s'il n'envisage que sa seule position d'entrepreneur de transports.

L'Etat, comme exploitant, doit certes avoir le désir de réaliser des bénéfices dans son entreprise, mais en sa simple qualité d'Etat, il a souvent le devoir de les sacrifier à l'intérêt public. Au point de vue de ces bénéfices, aucune comparaison ne peut encore être faite entre lui et une Compagnie de chemin de fer.

L'intérêt privé de celle-ci primera toujours l'intérêt général. Le contraire existe pour l'Etat, qui doit souvent s'incliner devant des intérêts généraux industriels ou commerciaux ou devant des considérations de justice distributive envers toutes les parties du pays.

Mais l'excès dans le bien constituant un mal, nous croyons que le Gouvernement, tout en persistant dans le système de concentration qu'il a adopté, ferait bien, à l'avenir, de montrer une grande circonspection dans ces projets de rachat de lignes concédées et d'exécution de lignes nouvelles.

Nous croyons qu'il doit, au préalable de toute résolution, à moins que l'intérêt général du pays ne le lui commande absolument, s'enquérir minutieusement du produit certain ou au moins très probable des lignes à acheter ou à construire, et en tenant compte surtout du trafic qu'elles enlèveraient aux lignes déjà exploitées par l'Etat. On a paru craindre que la situation du trésor public, motivée par le déficit de l'exploitation des chemins de fer, n'inspirât au Gouvernement le projet d'un relèvement du tarif des frais de transport, afin d'équilibrer les recettes et les dépenses de cette exploitation.

Votre Commission espère, Messieurs, que le Gouvernement ne peut penser sérieusement à un tel projet.

On a beau affirmer et prouver mathématiquement que les tarifs des frais de transport, par chemin de fer, sont en Belgique moins élevés que ceux de tous les autres pays de l'Europe, nous le reconnaissons, mais nous osons affirmer aussi qu'ils sont absolument indispensables, non seulement à la prospérité industrielle et commerciale du pays, mais encore à la viabilité de toutes nos grandes industries.

Ces tarifs réduits constituent une compensation relative aux désavantages considérables qui résultent pour le producteur belge, d'être privé d'un marché intérieur important, d'être dans des conditions de grande infériorité vis-à-vis de ses concurrents étrangers, quant au commerce d'exportation maritime, et de voir ses produits frappés de droits de douane considérables à leur entrée dans la plupart des grands pays consommateurs.

Relever les tarifs des frais de transport serait tuer les industries et ruiner le pays. Le Trésor public ressentirait le premier les désastreux effets d'une telle mesure. En espérant établir par là un équilibre constant entre les recettes et les dépenses du chemin de fer, on romprait absolument celui qui doit exister dans l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Nous croyons même que si le Gouvernement n'apercevait pas, dans l'avenir, la possibilité de faire couvrir les dépenses du chemin de fer par ses recettes, il devrait se résigner à combler le déficit par les ressources générales du Trésor public. Nous ne devons pas oublier qu'en même temps que nous sommes parmi les pays les mieux dotés du monde, quant aux moyens et aux prix de transport, nous sommes aussi parmi les moins imposés, qu'une notable partie de la fortune publique, en Belgique, est libre de charges, et qu'il faut savoir faire des sacrifices pour maintenir la prospérité du pays.

Payer des impôts pour un tel but, c'est semer pour récolter.

Le Trésor public applique annuellement des sommes considérables au développement intellectuel et moral des populations ; pourquoi n'userait-il pas aussi de ses ressources générales pour assurer leur bien-être matériel ? L'aisance n'est-elle pas une condition essentielle du développement intellectuel et moral ?

La Section centrale de la Chambre des Représentants, désireuse comme nous de rétablir, autant que possible, l'équilibre entre les dépenses et les recettes du chemin de fer de l'Etat, sans recourir à un relèvement des tarifs des frais de transport, estime qu'il est possible d'atteindre ce but par de notables économies dans les frais d'exploitation du chemin de fer, et elle propose une enquête parlementaire sur la situation du chemin de fer de l'Etat.

Nous pensons comme elle, et nous avons même l'intime conviction, que des améliorations sensibles et d'importantes économies peuvent être apportées dans cette exploitation industrielle. Nous croyons que le prix de revient de ses services pourrait être sensiblement réduit, si l'Etat pouvait, comme un industriel, avoir toujours l'œil ouvert et attentif aux plus minimes dépenses qui, par leur multiplicité, constituent des sommes importantes ; nous savons que le Trésor public est toujours le point de mire de toutes les personnes qui entrent en rapports d'affaires avec l'Etat et qu'on le traite sans scrupules ; nous croyons que les 36,265 employés ne donnent pas tout le travail utile qu'on est en droit d'attendre d'eux ; et nous savons, enfin, que la multiplicité des trains de voyageurs est parfois poussée jusqu'à l'excès.

N'y aurait-il pas lieu de supprimer les réductions non justifiées accordées aux transports de produits étrangers, en Belgique, réductions que l'on n'applique pas au transport des produits belges et qui constituent une protection indirecte à l'industrie étrangère.

Mais si une enquête sur la situation du chemin de fer est utile, il nous paraît qu'elle devrait être laissée à l'initiative du Gouvernement qui en chargerait une Commission spéciale agissant sous le contrôle des Chambres.

Cette Commission spéciale devrait être composée, non seulement de fonctionnaires du Département des Travaux publics, mais encore et surtout d'industriels réputés par leurs aptitudes, leurs connaissances, leur expérience, de directeurs et d'ingénieurs de compagnies des chemins de fer concédés belges et étrangers, et de comptables. Mais, Messieurs, quoi qu'il advienne de cette enquête, le chemin de fer mérite-t-il donc toutes les malédictions, parce qu'il ne parviendrait pas, depuis environ dix ans, à rétablir l'équilibre entre ses recettes et ses dépenses, et ne serait-ce déjà pas même lui faire injure que de plaider en sa faveur les circonstances atténuantes ?

Indépendamment des services immenses qu'il rend au commerce, à l'industrie et à l'agriculture du pays, les grandes ressources du Trésor public, ne procure-t-il pas des avantages signalés à l'Etat en faisant gratuitement le service des postes, de la douane, en faisant des transports gratuits ou réduits pour les Départements de la Guerre et de la Justice ?

L'administration des finances ne la traite-t-elle pas trop durement dans le compte courant de ses intérêts et de ses amortissements ?

Pourquoi lui impose-t-on un amortissement annuel régulier, une véritable charge d'exploitation, quand aucun bénéfice ne permet de l'expliquer et quand il est incontestable que sa valeur, au lieu de diminuer, augmente chaque année ?

Cette question, Messieurs, a déjà fait l'objet de si longues discussions, dans le sein du Sénat, que votre Commission ne croit d'aucune utilité de lui donner de nouveaux développements dans son rapport.

Reconnaissons que le pays tout entier, et nous surtout ses mandataires, nous ne cessons de réclamer, sans trêve ni merci, des services au chemin de fer, sans nous enquérir suffisamment des moyens financiers dont il dispose, pour rendre ces services. Toutes les discussions du Budget des Travaux publics ne le prouvent-elles pas à l'évidence chaque année ?

Avons-nous tort ? Non, il reste encore beaucoup à faire, notamment dans la province du Luxembourg, pour compléter le réseau de nos voies ferrées, et nous ne devons pas nous arrêter, si nous voulons bien admettre le principe que le chemin de fer de l'Etat ne doit pas absolument balancer ses recettes et ses dépenses et que son déficit peut, au besoin, être couvert par les ressources générales du Trésor public.

Pour rendre hommage à la vérité, reconnaissons avec satisfaction que si l'exploitation du chemin de fer de l'Etat est coûteuse, elle approche de la perfection dans son service.

Nous avons pu tous constater que, pendant tout le cours de l'année dernière, ce que l'on appelait la crise des transports résultant de la pénurie du matériel roulant, a entièrement disparu.

Nous considérons donc comme un devoir de joindre nos félicitations à celles

que le Comité général de l'industrie charbonnière belge, dans sa réunion du 8 mars dernier, a adressées à l'honorable M. Sainctelette, Ministre des Travaux publics.

Les diligences qu'il a faites pour procurer, en temps utile, au chemin de fer le matériel roulant destiné à remplacer, le 1^{er} octobre prochain, celui de la Compagnie du Nord, doivent nous assurer le service le plus régulier dans le transport de nos produits houillers vers la France.

Toutes les questions concernant les canaux de la Belgique, telles que le complément du réseau de nos voies navigables et leur exploitation par l'État, le rachat par l'État des canaux concédés, ayant déjà fait l'objet de longues et nombreuses discussions au Sénat, votre Commission croit pouvoir se borner, Messieurs, à vous donner un aperçu succinct de son opinion sur celles de ces questions qui ont le plus trait à l'intérêt général du pays et dont la solution a certain caractère d'urgence.

Disons d'abord et posons en principe, selon nous indiscutable, que les canaux sont absolument nécessaires à la Belgique, pour le transport, au prix le plus réduit possible, des marchandises pondéreuses et d'une valeur minime relativement à leur poids; qu'il est impossible que le chemin de fer rende aux mêmes conditions le même service; et qu'enfin, ces deux modes de transport, au lieu de se faire concurrence, s'entr'aident et se complètent.

Comme conséquence de ce principe, nous devons donc dire avec l'honorable Rapporteur de la Section centrale de la Chambre, que l'Etat devrait appliquer aux canaux le système qu'il suit pour le chemin de fer, c'est-à-dire compléter, le plus tôt possible, le réseau de nos voies navigables et racheter les canaux concédés.

Nous savons que le Gouvernement fait tout ce qu'il peut, dans la mesure de ses moyens, pour atteindre ce but; les travaux faits et à faire à Anvers, à la Meuse, à Gand et dans le Hainaut, le prouvent à l'évidence.

Mais ce qui nous manque jusqu'ici, c'est une affirmation claire et nette de ses intentions à ce sujet, un programme bien défini dont l'exécution ne pourra dépendre que des moyens financiers que les Chambres pourront mettre à sa disposition.

N'oublions pas que les pays voisins, l'Allemagne et la France surtout, ne perdent pas de temps; que celle-ci agit d'une manière presque fébrile, dans ses travaux hydrauliques, pour protéger, mais d'une manière louable à tous égards, ses grandes industries. Elle fait en cela de la bonne et saine protection.

Dans cet ordre d'idées, votre Commission croit devoir appeler plus particulièrement l'attention du Gouvernement sur les canaux, dits *brabançons*, qui constituent le complément du canal de Charleroi à Bruxelles, et sur le canal de communication entre Bruges et la mer, au sujet duquel une commission a été nommée pour étudier le projet de M. De Maere-Limnander.

Le Gouvernement a rendu un service signalé aux intérêts de l'industrie du Hainaut, en faisant décréter par les Chambres l'élargissement du canal de Charleroi à Bruxelles et la construction d'un canal de jonction entre la Sambre et le canal de Mons à Condé.

Il est inutile de revenir sur les considérations d'intérêt public qui l'ont déterminé à prendre cette importante mesure.

Mais votre Commission, tout en le félicitant de la mise en adjudication très

prochaine de la première section du canal du Centre, reliant le canal de Mons à Condé aux embranchements du canal de Charleroi à Bruxelles, croit devoir le prier d'apporter la plus grande diligence dans l'exécution complète de cette grande entreprise.

Le temps presse, l'industrie charbonnière française menace sérieusement la nôtre et ne s'en cache pas.

On se plaint, avec certaine raison, qu'en Belgique les délais d'étude et d'exécution des travaux d'utilité publique sont trop longs ; on dit que le délai d'exécution de la première section du canal de Mons au Centre, fixé à trois ans et demi, pourrait être abrégé, et on cite l'exemple de l'Allemagne qui va faire construire, en cinq ans et demi, un canal d'une longueur de 207 kilomètres.

On s'étonne, avec raison, que l'adjudication de l'ascenseur hydraulique de M. l'ingénieur anglais Clarke, n'est pas encore annoncée, quand elle avait déjà été formellement promise pour le mois de février 1881, c'est-à-dire depuis plus d'un an.

La France, qui a adopté le même système, a marché d'une manière bien plus rapide.

Hâtons-nous cependant d'ajouter que d'après des renseignements très récents et que nous croyons exacts, les plans et les devis de M. l'ingénieur Clarke sont terminés et remis au Département des Travaux publics, et qu'il y a donc lieu d'espérer que l'adjudication sera commencée dans un très bref délai.

Votre Commission appelle aussi l'attention du Gouvernement sur les inexplicables inégalités des tarifs des voies navigables, le priant de remédier à cet état de choses, en attendant la suppression des péages, conformément aux conclusions du rapport de l'honorable M. Gilleaux, membre de la Chambre des Représentants.

Elle le prie enfin de prendre toutes les mesures qui sont en son pouvoir, sinon pour empêcher absolument, au moins pour atténuer les désastreux effets des inondations, surtout dans les vallées du haut Escaut, de la Senne, de la Lys et de l'Yser, et pour prévenir la corruption des eaux de l'Escaut par les dépôts des usines du département du Nord de la France, et notamment des villes de Roubaix et de Tourcoing par le ruisseau de l'Espierre, qui se jette dans l'Escaut. Les émanations malfaisantes de ces eaux corrompues se produisent très loin dans le pays, même jusqu'à Gand.

Le service des postes ne laisse absolument rien à désirer. Malgré les augmentations importantes apportées dans les traitements des fonctionnaires et des facteurs, le service des postes solde par un bénéfice de fr. 4,485,526-81. Si les résultats de l'exploitation du télégraphe continuent à solder en pertes, il faut, comme pour le chemin de fer, mais dans des proportions bien plus considérables, lui tenir compte des nombreux services qu'il rend gratuitement à l'Etat, puisqu'on estime à deux cinquièmes de la masse les correspondances qu'il transmet sans rémunération.

Votre Commission, à l'unanimité de ses voix, a l'honneur de vous proposer, Messieurs, de donner un vote favorable au Projet de Loi contenant le Budget du Ministère des Travaux publics, tel qu'il vient d'être voté par la Chambre des Représentants, et porté à la somme de 104,016,015 francs.

Le Vice-Président-Rapporteur,
E. BALISAUX.