

(A)

(N° 66.)

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 17 FÉVRIER 1925

Rapport de la Commission des Affaires Étrangères, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère des Affaires Étrangères pour l'exercice 1925.

(Voir le n° 5-V du Sénat.)

Présents : MM. le comte T'KINT DE ROODENBEKE, président ; le baron DESCAMPS, DIGNEFFE, le duc d'URSEL, FERON, FRANÇOIS, LAFONTAINE, LE JEUNE, POLET, RENARD, SPEYER, le vicomte VILAIN XIII, WITTE-MANS et le marquis IMPERIALI, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

La Commission des Affaires Étrangères s'est fréquemment réunie pendant la session parlementaire 1924-1925, pour étudier de très près la politique extérieure.

Convoquée au début de décembre pour l'examen du budget, elle a, dans cette séance, examiné attentivement les différents chiffres qui lui étaient soumis et si nous nous écartons un instant de cet objet, c'est dans le but unique de faire deux observations d'ordre général.

La Commission désirait connaître certaines précisions au sujet des sommes rapportées à la Belgique par l'occupation de la Ruhr ; ce point étant plus spécialement de la compétence de M. le Ministre des Finances, celui-ci a bien voulu nous renseigner par la note ci-après :

BILAN DE LA RUHR.

Il n'existe à l'heure présente aucun compte officiel de la Ruhr.

La Commission des Réparations a été chargée, en janvier dernier, par les Gouvernements, de l'établir, mais elle n'a pas encore terminé les travaux d'évaluation et de contrôle que la chose implique.

On relira avec fruit à ce sujet l'article 6 de l'Accord de Paris du 14 janvier 1925, relatif à la priorité belge et l'article 12 consacré spécialement à l'établissement des comptes de la Ruhr. Le dit article 12 fixe les directives suivant lesquelles ces comptes devront être dressés par la Commission des Réparations.

Les stipulations que nous venons de rappeler ont été complétées par une lettre adressée par chacun des Gouvernements alliés à son délégué à la Commission des Réparations, lettre qui exprime le désir de voir établir les comptes dans un esprit large et suivant des méthodes rapides. Au besoin, certains points peuvent être réglés par un arbitre.

Les services de la Commission des Réparations se sont mis à l'ouvrage et le Citoyen américain désigné par l'arrangement de Londres d'août dernier pour participer aux travaux de la Commission des Réparations lorsque celle-ci aura à statuer sur une question relative au rapport du Comité Dawes, a été prié de procéder à un certain nombre d'évaluations.

Ces réserves formulées, nous croyons ne pouvoir mieux faire pour répondre à la demande de la Commission des Affaires Etrangères, qu'en lui soumettant le bilan de l'occupation de la Ruhr tel qu'il résulte des comptes franco-belges.

BILAN DE L'OCCUPATION DE LA RUHR.

(11 janvier 1923 — 31 août 1924.)

(Millions marks or.)

I. — RECETTES :

1 ^o Numéraire.	518,3	
2 ^o Marchandises :		
a) Charbon et dérivés (estim.)	399,6	
b) Autres marchandises (id.)	86,1	
c) Saisies de marks papier. .	56,2	
	-----	541,9

		1,060,2

II. — DÉPENSES :

1 ^o Armée d'occupation	60,0	
2 ^o Transports militaires.	39,7	
3 ^o Exploitation des mines	52,9	
4 ^o Divers	6,7	
	-----	159,3

III. — BÉNÉFICES	900,9	Numéraire : 419,0
	=====	Marchandises : 481,9

IV. — RÉPARTITION :

	Numéraire.	Marchandises (estimation).	Total.
1 ^o France	109,0	356,9	465,9
2 ^o Belgique	247,5	118,7	366,2
3 ^o Italie	—	66,3	66,3
4 ^o Etats-Unis.	62,5	—	62,5
	-----	-----	-----
TOTAL.	419,0	541,9	960,9
A déduire : Armées d'occupation fran- çaise et belge	—	60,0	60,0
	-----	-----	-----
TOTAL NET.	419,0	481,9	900,9
	=====	=====	=====

Le tableau ci-dessus appelle certaines remarques :

1^o Divers postes sont estimatifs. Ce sont notamment les chiffres représentant le montant des livraisons en nature telles qu'elles ont été évaluées par les autorités franco-belges. C'est sur ces postes que la Commission des Réparations aura principalement à se prononcer. Il est possible que les chiffres cités seront quelque peu modifiés dans le sens d'une augmentation ;

2^o Ensuite des Accords de Paris les 109 millions de marks or portés sous IV, 1^o, comme numéraire versé à la France, doivent être remboursés par celle-ci à la priorité belge ;

3^o Le numéraire versé aux États-Unis, IV, 4^o, représente des versements effectués par application de l'Accord du 25 mai 1923 sur le remboursement des frais de l'armée d'occupation américaine.

Il intéressera la Commission des Affaires Étrangères de savoir qu'en ce qui concerne plus particulièrement la Belgique, les livraisons en nature et les versements allemands en numéraire à rattacher au budget de 1924, atteignent les montants suivants :

Livraisons en nature	409 millions de francs.
Versements en espèces	1,410 — —
Divers	11 — —

	1,830 millions de francs.

*
* *

Le second point d'ordre général ayant été examiné est celui de la reprise des relations avec les Soviétiques.

Vu la mauvaise foi du Gouvernement soviétique dans ses rapports avec les nations qui ont accepté de renouer avec lui des liens diplomatiques, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de modifier la situation actuelle.

Le Rapporteur de la Commission a cru devoir examiner minutieusement tous les différents chiffres du budget, dont les crédits demandés se montent à 32,187,950 francs, en augmentation de 5,022,574 francs sur celui de 1924.

En principe, nous ne critiquons pas cette augmentation de dépenses.

Nous sommes de ceux qui estiment qu'une nation doit être prête à faire les sacrifices nécessaires pour maintenir un corps diplomatique et consulaire de premier ordre. Mais nous nous sommes demandés si cette augmentation du budget donnait satisfaction aux légitimes revendications du corps diplomatique et consulaire.

Ne pourrait-on atteindre ce but par une répartition différente des postes du budget, sans pour cela l'augmenter ?

Tout en reconnaissant la nécessité d'une Administration centrale fortement constituée, il semblerait que, sans nuire au rendement de celle-ci, on pourrait diminuer progressivement le nombre de ses fonctionnaires.

Nous avons voulu établir une comparaison entre notre Administration et celles d'autres nations, mais nous n'avons pu obtenir des chiffres suffisamment précis pour arriver à des conclusions certaines. Nos déductions sont forcément incomplètes en raison de l'insuffisance des renseignements que nous avons pu recueillir.

Il y a en Belgique, à l'Administration centrale, 395 agents de tous grades. Ce chiffre ne pourrait-il être fortement réduit, au fur et à mesure des vacances qui se produiraient ?

L'effectif total du personnel du Ministère des Affaires Étrangères, à Paris, n'est composé que de 250 agents, ce chiffre comprenant les expéditionnaires, dactylographes, huissiers, messagers, etc. Mais nous nous hâtons d'ajouter

que ce Département ne s'occupe pas du commerce extérieur, cette branche étant rattachée au Ministère du Commerce.

A la Haye, le Département des Affaires Etrangères comprend 94 agents répartis de même façon qu'en Belgique et l'on estime, dans les cercles politiques, que ce chiffre pourrait être encore fortement réduit.

Nous n'avons pu obtenir des renseignements précis sur le fonctionnement des Ministères des Affaires Etrangères à Washington et à Londres.

Il eut été intéressant d'étudier si la composition actuelle des sections du Ministère des Affaires Etrangères ne donnait pas lieu à quelques remaniements que l'expérience de ces dernières années aurait pu suggérer, mais là encore, les données nous ont manqué pour ce travail.

Votre Rapporteur reconnaît volontiers que le nombre de pièces entrant et sortant du Département, n'est qu'une indication assez vague de l'activité des fonctionnaires. Cependant, comme point de comparaison, ces chiffres ont un certain intérêt.

Nous avons donc demandé :

1^o Le nombre et le grade des fonctionnaires employés dans chaque section ;

2^o Le nombre de pièces entrant et sortant dans chacune d'elles.

Et, par comparaison, le nombre de pièces entrant et sortant dans nos principales ambassades et légations.

Il n'a pas été répondu en détail aux deux premières questions.

Pour la première, les chiffres se trouvant à l'*Almanach Royal*, nous pouvons constater que le nombre des hauts fonctionnaires dans chaque section est élevé.

Quant à la seconde question, nous n'avons pu obtenir que des chiffres globaux qui ne permettent pas à la Commission d'examiner si par la réduction du nombre de certains services, on ne pourrait arriver à en comprimer les dépenses.

Des chiffres reçus, il résulte que le rendement moyen est peu considérable.

Quant aux pièces entrées et sorties dans les ambassades ou légations, nous n'avons de précisions que pour quelques grands postes où les services de l'ambassade et du consulat doivent faire face à un travail énorme.

Quand on connaît l'activité inlassable de certains agents de l'Administration centrale, auxquels nous tenons à rendre un très légitime hommage, on ne peut que féliciter l'honorable Ministre de chercher à diminuer le nombre des fonctionnaires dans certains services, en émettant le vœu qu'il persévère dans cette voie.

Si nous insistons dans ce sens, c'est que nous voudrions voir donner des traitements plus larges à nos agents à l'étranger, sans pour cela charger le budget.

Il y a eu, en effet, un effort très louable tendant à donner à nos chefs de mission et consuls des augmentations sensibles de traitement, surtout dans certains pays à change élevé.

A une question posée par votre Rapporteur, le Ministre a répondu que les bases d'une péréquation des traitements des agents diplomatiques et consulaires étaient à l'étude actuellement à son Département, en s'inspirant, en une certaine mesure, du résultat de la péréquation appliquée aux agents de l'Etat en fonctions en Belgique.

La Commission des Affaires Etrangères estime que nos chefs de missions et consuls de carrière doivent pouvoir égaler le rang de leurs collègues des autres nations.

Il faut n'avoir jamais été à l'étranger pour ne pas se rendre compte de l'importance de leur situation pour le développement de nos affaires commerciales.

Nous avons assisté bien des fois à des discussions sur ce sujet et avons entendu dire que, lorsque nos agents à l'étranger pouvaient vivre de leur traitement, le Gouvernement n'avait plus à intervenir.

Cette thèse ne peut guère être soutenue que théoriquement.

En effet, l'expérience nous apprend que la Belgique ne pouvant vivre qu'à condition qu'une balance commerciale lui soit favorable, nos débouchés à l'étranger dépendront en partie de l'action et de la compétence de nos diplomates.

Nous avons dressé et étudié des tableaux comparatifs de la situation de nos ambassadeurs et ministres à l'étranger avec celle des diplomates d'autres nations dans les mêmes postes et nous avons été heureux de constater qu'à part certaines exceptions, un progrès sérieux peut déjà être enregistré dans cette voie. Mais en est-il de même pour nos consuls et secrétaires?

Nous admettons que, pour vivre à l'étranger, nos jeunes diplomates doivent jouir de quelques ressources personnelles: S'il en était autrement, nous verrions se gonfler dans des proportions effrayantes le chiffre du budget.

Mais est-il admissible que la plupart de nos conseillers et secrétaires à l'étranger — et nous citons spécialement Londres, Paris, Rome, Washington, postes pour lesquels nous avons pu obtenir des chiffres précis — disposent d'un traitement qui leur permet à peine de payer le loyer d'un très modeste appartement. A côté d'eux, des agents du même grade, représentant d'autres nations, touchent des émoluments qui, convertis en francs belges, représentent de 32,000 à 40,000 francs pour les secrétaires, pour arriver de 48,000 à 60,000 francs pour les fonctions de conseillers.

Votre Rapporteur s'est informé du nombre d'agents des services extérieurs momentanément adjoints à l'Administration centrale; ils sont vingt-quatre actuellement.

Ce chiffre est loin d'être exagéré, car, pour se rendre compte de certaines situations, entre autre en ce qui concerne les traitements, elles ne peuvent guère être jugées que par des agents ayant vécu à l'étranger.

Nous demandons et insistons donc vivement auprès de l'honorable Ministre pour qu'il confie l'étude de l'ensemble de la question des secrétaires et conseillers à des agents ayant effectivement rempli des fonctions à l'étranger.

Nous allons sans cela assister impuissants à l'émiettement de notre corps diplomatique, par le fait de l'abandon d'agents capables, jeunes et actifs, qui trouvent des situations beaucoup plus lucratives dans l'industrie privée.

Le jour où les éléments les plus intelligents auront quitté la carrière, on se verra acculé à nommer des ambassadeurs et des ministres peu compétents, et la Belgique se ressentira douloureusement de cette erreur.

La défense intelligente des intérêts de nos industriels et commerçants à l'étranger est à la base même du développement de notre exportation et nécessite des agents de premier ordre.

Nous voudrions demander à l'honorable Ministre s'il n'y aurait pas lieu de tendre à centraliser certains grands services en une même main?

Nous avons aux Affaires Étrangères, tant parmi les fonctionnaires que parmi les diplomates, des hommes de valeur réelle. Et si l'un d'entre eux s'indiquait par une compétence particulière pour remplir ce poste, nous sommes convaincus que le Ministre trouverait auprès du Parlement, même en dehors des limites ordinaires des traitements, des crédits suffisants

pour permettre de conserver, à côté du Ministre, un gardien permanent des traditions politiques.

La Belgique n'a pas oublié le rôle de Lambermont et se souvient que c'est en encourageant les jeunes énergies qu'il a préparé un corps diplomatique et consulaire de premier ordre.

A l'article 23 du budget, il est porté une somme de 125,000 francs pour la rémunération de nos correspondants ; l'heureuse efficacité de ce poste serait indéniable si ce chiffre n'était nettement insuffisant.

Les crédits alloués par les grandes nations à la propagande à l'étranger se chiffrent par millions.

L'effort de la Belgique dans ce domaine n'est pas assez considérable et notre commerce et notre industrie en supportent le contre-coup.

Votre Commission estime qu'il est difficile d'évaluer la somme qui devrait y être consacrée ; mais elle pense que l'honorable Ministre devrait proposer d'élever ce chiffre.}

La Commission ayant posé différentes questions au Ministre au sujet du budget de la Société des Nations et du traitement des fonctionnaires y attachés, celui-ci a répondu comme suit :

« Le budget du septième exercice (1925) du Secrétariat général et des organisations spéciales de la Société des Nations est le suivant :

» Dépenses ordinaires.	fr.	12,217,334
» Dépenses du capital.		1,142,000
		13,359,334
	» Francs or.	13,359,334

» Le Bureau international du travail a son budget séparé qui s'élève à :

» Dépenses ordinaires.	fr.	7,210,595
» Dépenses du capital.		130,000
		7,340,595
	» Francs or.	7,340,595

» La Cour permanente de justice internationale a aussi son budget spécial :

» Dépenses ordinaires	fr.	1,905,084
» Dépenses du capital.		3,125
		1,908,209
	» Francs or.	1,908,209

» Ces diverses sommes sont versées à la Société des Nations par les cinquante-cinq États qui en font partie. La quote-part de chaque État est fixée par un tableau de répartition proportionnelle qui tient compte de l'importance respective des nations.

» La part de la Belgique pour 1925 à l'ensemble de ces organismes est au total de 337,180 francs or.

» Les Belges qui remplissent des fonctions dans l'administration du Secrétariat général de la Société des Nations sont, soit des membres de sections, soit des employés aux services de dactylographie et de ronéographie. Ils sont au nombre de onze.

» Leurs appointements sont fixés d'après l'échelle générale des traitements qui a été adoptée par cet organisme international. Ils varient, suivant le grade et l'ancienneté, entre 19,800 francs or et 6,525 francs or. Ces fonctionnaires doivent résider à Genève

» Leurs traitements ne sont pas payés par la Belgique mais rentrent dans le budget général de la Société et sont payés par l'ensemble des cinquante-cinq nations qui en font partie. »

Le travail que nous avons consacré au budget s'est borné en quelque sorte à l'étude de certains chiffres ; la Commission n'a pas cru devoir présenter d'autres observations que celles énoncées plus haut et a voté le budget.

Votre Rapporteur aurait désiré pouvoir réunir des précisions plus nettes sur la situation financière de nos jeunes diplomates, mais la tâche est délicate et, faute de pouvoir en exposer minutieusement les détails, il faut la considérer dans son ensemble. Somme toute, il semble qu'un progrès réel ait déjà pu être enregistré ; mais cette question est loin d'être résolue et nous espérons que l'honorable Ministre voudra bien tenir compte de nos suggestions.

Il est de toute évidence que notre corps diplomatique et consulaire se voit généralement chargé d'une tâche écrasante et que, dans ses grandes lignes, il se montre tout à fait à la hauteur de sa mission. Plusieurs de nos agents ont acquis à l'étranger un prestige considérable, dont l'éclat rejaillit sur la Belgique.

Il a été fait part à la Commission des Affaires Étrangères de très intéressantes observations, visant particulièrement deux points :

Celui du principe de la nation la plus favorisée et celui du protectionnisme et du libre-échange.

Sur le premier point, les opinions sont divergentes et la question devant être posée au Sénat, il n'y a pas lieu de s'y arrêter dans ce rapport.

Sur la question du libre-échange, tous les membres de la Commission semblent être d'accord sur sa nécessité ; mais les opinions diffèrent sensiblement sur les formes plus ou moins modérées qu'il convient d'apporter à son application.

Le budget a été adopté à l'unanimité par la Commission, à l'exception de quatre membres qui, s'ils ne critiquaient aucun poste en particulier, désiraient ne pas donner, pour des raisons politiques, un vote affirmatif sur les budgets soumis à la Haute-Assemblée.

La Commission convie donc le Sénat à voter le Budget des Affaires Étrangères.

Le Rapporteur,
Marquis IMPERIALI.

Le Président,
Comte T'KINT DE ROODENBEKE.