

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 30 JUIN 1922

Rapport de la Commission des Finances, chargée d'examiner le Projet de Loi contenant le Budget du Ministère des Finances pour l'exercice 1922.

*(Voir les n^{os} 24-XIII, 79, 248, 252, 307, 311, 318, 337 et les Ann. parl.
de la Chambre des Représentants, séances des 16, 23 et 27 juin 1921;
et le n^o 119 du Sénat.)*

Présents : MM. le baron DE SADELEER, président; DE BAST, le baron
DE MÉVIUS, FRANÇOIS, HUISMAN-VAN DEN NEST, SEELIGER, VAN
CAUWENBERGH, VANDE MOORTELE et VAN OVERBERGH, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Le projet de budget pour 1922 du Ministère des Finances, présenté à la Chambre, s'élevait à 121,918,378 francs. Il était en augmentation, sur le budget de 1921, de 9,273,928 francs.

Le rapport de la Commission spéciale, rédigé par M. Houtart, ne proposait aucun amendement de réduction des crédits. Toutes les augmentations parurent justifiées. Sur un point même, la majoration du traitement des receveurs de contributions, la Commission des Finances se montrait disposée à l'admettre, « persuadée que le rendement des impôts serait fortement influencé par le zèle que les receveurs apporteraient à leurs fonctions. »

La Chambre ne comprima en rien l'augmentation de dépenses proposée par le Gouvernement; elle donna son adhésion à l'amélioration de la position des receveurs de contributions et des commis de l'enregistrement.

En fin de compte, la Chambre vota, en dépenses ordinaires, 121,800,043 francs et en dépenses exceptionnelles, 3,622,595 francs, soit un total de 125,422,638 francs. Soit une augmentation, sur le budget de 1921, de 12,778,188 francs.

La Commission du Sénat vous propose d'adopter le projet de budget tel qu'il est sorti des délibérations de la Chambre.

Malgré l'esprit d'économie qui l'anime, votre Commission estime qu'il n'y a pas de réduction possible, et que le Ministère des Finances continue d'être administré avec un souci louable d'améliorer ses divers services.

LA MAJORATION DES DÉPENSES.

Cependant, la courbe de la majoration des dépenses, depuis 1914, est énorme.

Les prévisions budgétaires de 1914 s'élevaient à 26,544,050 francs.

Celles de 1922 à 125,422,638 francs.

Le coefficient de majoration est donc de 4.7.

La justification se trouve principalement dans trois ordres de considérations :

1^o La majoration générale des coefficients des divers Départements, causée elle-même, en grande partie, par l'augmentation générale du coût de la vie. Dans cet ensemble, la place occupée par le Ministère des Finances n'est pas à l'avant-plan. Elle vient après le budget de l'Industrie et du Travail (5.9), et des Sciences et Arts (5.9), derrière le Ministère de l'Intérieur (5.7), derrière le Ministère de la Défense nationale (5.4), derrière le Ministère des Affaires Étrangères (5.1), ainsi qu'il résulte d'un tableau fourni par l'Administration et arrêté à la date du 10 juin.

Le total des crédits, votés pour 1914 s'élevant à 292,102,912 francs, et celui des crédits proposés pour 1922 (au 10 juin) s'élevant à fr. 1,450,479,069-27, la moyenne du coefficient de majoration devenant 5, il en résulte que le coefficient de majoration du Ministère des Finances se trouve inférieur à la moyenne.

2^o Cependant, nulle part, dans aucun Département, l'augmentation de travail résultant notamment des lois nouvelles, n'a été aussi considérable.

Depuis l'armistice, il a fallu récupérer un arriéré d'impôts formidable. Il a fallu créer nombre de services nouveaux, nécessités par les impôts exceptionnels, les dommages de guerre, les récupérations et les réparations. Enfin et surtout, il a fallu appliquer les lois renouvelant tout notre système d'impôts.

3^o Et malgré tout, le rendement des recettes est plus que proportionnel à la majoration des dépenses.

Sur la base du projet de budget des Voies et Moyens pour 1922, soit 1,848,836,913 francs, M. Houtart concluait à un coefficient de majoration, pour la période 1914-1922, de 4.64.

Sur la base des prévisions du rapport de la Section centrale de la Chambre, soit 2,400,000,000 de francs, on arriverait à un coefficient fort rapproché de 6.

En somme, le Département des Finances continue la tradition de saine économie, qui a toujours présidé à son administration intérieure, et qui lui a valu, de tout temps, une place à part parmi les grands services de l'État. Avec quelques autres Départements ministériels, il prêche d'exemple.

Votre Commission s'en est convaincu une fois de plus, en étudiant les divers postes du budget, tant de l'Administration centrale que des trois grandes administrations spéciales.

ADMINISTRATION DE LA TRÉSORERIE ET DE LA DETTE PUBLIQUE.

Le personnel de cette Administration est passé de 158 (1914) à 359 agents (1922), d'où une augmentation de crédits correspondante.

Où, en 1914, il y avait 105 fonctionnaires et premiers commis, tous

agents expérimentés; 30 seconds commis, jeunes gens de moindre expérience, mais de bonne formation intellectuelle; et seulement 23 employés auxiliaires.

Aujourd'hui, nous ne trouvons que 86 agents pour le premier groupe, 59 pour le deuxième et 214 pour le troisième. Cette proportion d'éléments jeunes ou auxiliaires est trop forte; il est de notoriété que la moyenne des agents temporaires, qui forment la presque totalité du deuxième groupe, ne donne qu'un faible rendement, à peine la moitié de celui d'un employé formé, à la hauteur de sa fonction.

Cette situation préjudiciable à la bonne marche des services de l'Administration centrale de la Trésorerie, si divers et si nombreux, est due à l'arrêt forcé du recrutement du personnel de carrière pendant les quatre années de guerre.

Ce recrutement, repris depuis 1919, rencontre des difficultés à cause du manque de candidats suffisamment instruits: ceux-ci ne sont plus autant tentés par le traitement de début, 4,100 francs, que par celui de 1,600 francs d'avant guerre.

Il est remarquable que dans ces conditions, l'Administration de la Trésorerie, dont les attributions et le travail ont été augmentés depuis la guerre d'une manière extraordinaire, soit parvenue à faire face aux besoins de ses services sans donner lieu à des plaintes sérieuses.

1. En matière de *dommages de guerre*, la Trésorerie établit, sur réquisition du Département des Affaires économiques, les titres représentatifs d'indemnités allouées pour dommages aux biens. Elle est chargée de payer les intérêts échus semestriellement sur ces indemnités, ainsi que les intérêts courus au moment de la liquidation des indemnités. Il est tenu un grand-livre de cette dette, un répertoire alphabétique de toutes les inscriptions faites et un autre des cessions et nantissements.

Ce service, entièrement nouveau, comprend 58 agents. Ce personnel doit être accru au fur et à mesure que les nécessités l'exigent, parallèlement à l'activité des tribunaux de dommages de guerre et des renforts de personnel à l'Office des dommages de guerre ressortissant au Département des Affaires économiques.

2. Le bureau *des pensions* de 1914 comprenait cinq agents; il s'est mué en un important service, subdivisé en cinq sections, disposant de 29 agents.

L'explication de cet accroissement énorme du personnel se trouve dans l'augmentation du travail.

Avant la guerre, il y avait 18,500 pensions à servir, presque toutes soumises aux mêmes règles et ne subissant que de rares modifications. Actuellement, elles sont de nature très diverses, soumises à des règles fort variables, et excessivement nombreuses: en 1921, le nombre de pensions déjà établies atteignait 80,400, et il augmente tous les jours; on estime qu'il dépassera 300,000 !

Ajoutons que, sous le régime actuel, les revisions de pensions, qui étaient de 17 seulement en 1914, étaient de 19,085 en 1921. Les rectifications d'erreurs non imputables à la Trésorerie ont passé de 4 en 1914, à 1,845 en 1921; les requêtes de 48 à 4,260; et les paiements à l'étranger de 8 à 2,130.

Si l'on se souvient que la Trésorerie tient en outre le grand-livre des pensions, délivre les brevets qu'elle doit soumettre au visa de la Cour avant leur envoi aux intéressés, et assure le paiement trimestriel par l'entremise des agents du Trésor, on estimera que l'augmentation du personnel est justifiée.

3. Quant à la *Dette publique*, qui comptait en 1914 20 agents, elle en compte aujourd'hui 109, soit une augmentation de 89 unités.

Mais aussi quelle formidable augmentation de travail !

En 1914, il s'agissait d'assurer le service de 5 milliards ; en 1922, il s'agit de 36 milliards, avec les complications croissantes des contingences d'aujourd'hui.

4. D'autres services ont encore dû être créés ou développés. Tel celui de l'ordonnancement des dépenses (161,000 ordonnances en 1913 contre 273,000 en 1921), et de leur vérification, qui augmente proportionnellement à l'accroissement du budget. Tel aussi celui de la comptabilité centrale des contributions, douanes et accises, de l'enregistrement et des domaines, qui se développe sous l'effet des nouvelles lois fiscales. Tel encore le service de la comptabilité générale et des comptes spéciaux qui doit dresser les comptes des années 1914 à 1918. Tel le service nouveau des crédits à l'étranger, qui occupe actuellement 6 agents. C'est la Trésorerie aussi qui a dû assurer l'importante opération du retrait des marks, tant en Belgique que dans les territoires d'Eupen et de Ma'médy.

En résumé, la direction de l'Administration de la Trésorerie et de la Dette publique depuis l'armistice, ne ressemble plus guère à celle d'avant-guerre. Elle est devenue, par certains côtés, celle d'une véritable banque internationale. L'adaptation de ses fonctionnaires aux besoins nouveaux fut aussi rapide que remarquable.

ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS DIRECTES ET DES DOUANES ET DES ACCISES.

Cette Administration dispose d'un très gros crédit : 97,635,310 francs, en augmentation de 8,431,000 francs.

L'Administration des contributions directes et du cadastre compte 2,940 agents et celle des douanes et des accises 9,190.

Les prévisions des recettes budgétaires pour 1922 s'élèvent à 500 millions pour les contributions directes, à 400 millions pour les douanes, à 300 millions pour les accises, donc en augmentation considérable sur 1921.

C'est à la lumière de ces données principales que votre Commission a examiné les augmentations du crédit demandé pour 1922 et qui est justifié à ses yeux.

D'excellentes réformes ont été introduites par l'arrêté royal du 4 mai 1920. De ce moment date la séparation des services des contributions et du cadastre d'une part et, d'autre part, des services des douanes et des accises dans les provinces ; neuf directions provinciales s'occupent maintenant des deux premières branches et six directions régionales s'occupent des deux autres. Ainsi les diverses catégories de fonctionnaires pourront se spécialiser dans les branches d'impôts qui leur sont confiées et augmenter leur rendement. — De ce moment aussi date l'unification des grades dans les divers services : mesure d'ordre qui règle de façon encourageante la hiérarchie nécessaire. Autre progrès : le remplacement des commis-agrèés (stagiaires non rétribués) attachés aux divers fonctionnaires, par des commis aux écritures ou commis d'ordre salariés par l'État et nomination en la même qualité des commis particuliers, des receveurs, ainsi que des porteurs de contrainte ; cette réforme répond à une nécessité ; on peut, de cette manière, assurer aux directions et aux inspections, contrôles et recettes, un personnel fixe et au courant des besognes matérielles.

Cette réorganisation administrative, basée sur une meilleure division du travail, une hiérarchie plus simple et plus unifiée et une stabilisation mieux comprise des fonctions inférieures, a déjà produit des fruits de qualité. Sans elle, il paraît incontestable qu'on n'eût pu atteindre les résultats impressionnants que l'on connaît dans la récolte des impôts.

A. — *Pour l'administration des contributions directes*, voici trois faits, à titre d'exemples :

1. Au lendemain de la guerre, il restait à percevoir, sur les années de guerre et d'avant-guerre, environ 500 millions d'impôts arriérés. Or, dans la plupart des régions, cet arriéré est complètement recouvré. On a récupéré plus de 465 millions ; exception faite des cotes importantes dues par des sociétés opérant en Russie, il ne reste à percevoir que quelques millions, dans les centres importants ; et si ceci n'a pu être réalisé à ce jour, c'est par suite de pénurie de personnel. Résultat magnifique !

2. En mars 1920, la loi créa l'impôt spécial sur les bénéfices de guerre. Le taux varie de 20 à 80 p. c. Pour se faire une idée de la valeur des efforts déployés en cette matière difficile et délicate par nos administrations, il convient de se souvenir des résistances formidables autant qu'habiles de ces profiteurs de guerre, extrêmement habiles pour se dérober aux atteintes du fisc. Or, au 31 mai 1922, 94,592 déclarations avaient été souscrites, 88,360 avaient été examinées par les commissions de taxation, qui en modifièrent 55,269. Trois cinquièmes des déclarations furent donc reconnues inexactes ! Au 31 mai 1922, 49,717 cotisations avaient été réglées, représentant un impôt total de 814,539,485 francs, dont 350,761,266 sont recouvrés, indépendamment des 60 millions de garanties prises par l'Administration. Faut-il ajouter que ces sortes de contribuables sont particulièrement inquiétés ? Il a été opéré, en vue du recouvrement de cet impôt, 1,478 saisies immobilières dont 121 suivies de vente ; ces saisies ont produit 1,614,704 francs ; il a été effectué, en outre, 310 saisies immobilières dont 73 ont été poussées jusqu'à la réalisation et ont donné 1,964,844 francs.

Cependant, il faut prévoir un déchet considérable : on peut l'évaluer à 250 millions. Ce serait le montant des cotisations établies à charge des profiteurs qui ont quitté le pays sans y laisser des disponibilités saisissables suffisantes.

Heureusement que pour les autres, l'Administration possède de sérieuses garanties en immeubles et en meubles, en dépôts bloqués, etc. !

Le Sénat sera unanime pour soutenir le Gouvernement dans la perception rapide de cet impôt de justice.

A cette occasion, il importe de reconnaître le dévouement des citoyens qui ont accepté la mission ingrate de membres des commissions de taxation, ainsi que des fonctionnaires, inspecteurs, contrôleurs et receveurs, qui n'ont négligé aucun effort pour faire récupérer par le Trésor une partie des bénéfices amassés pendant la guerre par quelques-uns, le plus souvent, au détriment de la nation.

3. Mais c'est la modification radicale de notre ancien système d'impôts, qui doit surtout fixer l'attention de ceux qui veulent porter un jugement équitable sur l'activité du personnel de nos administrations de contributions.

On sait que la loi initiale d'octobre 1919, dans laquelle avaient été introduites par voie d'amendement plusieurs dispositions d'application impossible ou contraire au but de justice poursuivi, ne fut définitivement mise au

point qu'en août 1920. D'où un retard de plus d'un an dans la mise en vigueur du régime nouveau. Cependant, l'œuvre fut entreprise. Malgré les prophètes de malheur, en dépit de la résistance qui se manifesta en divers milieux, le nouveau régime fonctionne maintenant assez régulièrement, et l'on peut raisonnablement espérer que dans quelques mois, à partir de 1923 probablement, les impôts rentreront d'une manière normale, sans retard dans la perception.

Les tableaux publiés au *Moniteur* du 24 juin dernier présentent les impôts directs au profit de l'État, des provinces et des communes, perçus depuis l'armistice jusqu'à la fin du mois de mai. Nous y trouvons que, depuis le début de 1919, soit en l'espace de trois ans, les recettes effectuées en matière d'impôts directs et d'impôts spéciaux sur les bénéfices de guerre et sur les bénéfices exceptionnels, se sont élevés à 1,840 millions, dont 45 millions pour le mois de mai dernier.

Or, ces sommes considérables sont rentrées dans les caisses du Trésor sans recours aux méthodes dures et tracassières. A peine relève-t-on, pour 1920, 6,644 réclamations sur 615,000 cotisations à la taxe professionnelle. Pour la supertaxe, seulement 2,227 réclamations sur 401,000 impositions. Ces chiffres mènent à la conclusion, que les résultats ont été obtenus presque sans heurts, et presque toujours grâce au courage civique des contribuables et à la force persuasive de l'Administration.

Non fondées sont donc ces critiques acerbes et tendancieuses que trop souvent on entend retentir contre l'Administration des contributions, dont la tâche est si délicate et si difficile.

Dans l'organisation administrative nouvelle, les contrôleurs et les inspecteurs jouent un rôle essentiel : aux premiers incombent la recherche de la matière imposable, la procédure de taxation ; aux seconds, l'action contentieuse. Quant aux receveurs, ils assurent le rôle du recouvrement des impôts et encourent, de ce chef, une responsabilité qui ne peut être sous-évaluée.

La Chambre des Représentants s'est longuement occupée de la situation de ces fonctionnaires, dont on a signalé l'insuffisance de la rémunération. Avec raison d'ailleurs, car les traitements qui leur sont alloués, pour un travail ardu, délicat, long et toujours ingrat, sont le plus souvent inférieurs à ceux dont jouissent dans d'autres administrations, des agents qui n'ont à fournir que des prestations régulières sans incidents, sans responsabilité notable, sans études spéciales ni devoirs d'initiative. M. le Premier Ministre a promis à la Chambre de remédier à cette situation avant le dépôt du prochain budget.

La Commission des finances du Sénat prend acte de cette promesse et espère que pleine justice sera rendue à cette catégorie de fonctionnaires, dont personne ne peut contester le mérite et le dévouement à la chose publique.

B. — *Pour l'administration des douanes et des accises*, même conclusion favorable.

Au lendemain de la guerre, la situation était critique. Une grande partie du personnel, se recrutant, avant la guerre, parmi les anciens militaires, avait été rappelée sous les drapeaux et fut fortement éprouvée. A l'armistice, on constata que nombreux étaient ceux qui étaient tombés au champ d'honneur ; nombreux aussi ceux qui ne rentrèrent plus au service, par suite des épreuves de l'occupation. Les vides béants durent être comblés par des agents nouveaux, forcément en dessous de leur mission. Cependant l'administration supérieure eut recours à tous les procédés capables de mettre le plus rapidement possible le nouveau personnel à la hauteur de sa tâche.

Malgré tout, il n'a pas encore été possible de recruter à ce jour un cadre suffisant de vérificateurs, dont le profane ignore le plus souvent la mission difficile, complexe et délicate.

Le vérificateur est l'âme de la douane. Il exerce le métier d'un expert à peu près universel.

Quelles sont les marchandises importées de l'étranger et soumises au contrôle de la douane? Tout le trafic international. Et ces milliers d'objets différents affectent les conditionnements les plus divers. C'est devant ce fouillis de richesses, déchargées en masse dans les entrepôts, par exemple, que se trouve le vérificateur. A lui le devoir de les reconnaître, d'en fixer l'espèce, de discerner la disposition du tarif des douanes qui leur est applicable, d'en calculer les quantités, souvent d'en apprécier la valeur; et tout cela dans l'atmosphère enfiévrée des manutentions.

De là cette conséquence, qu'il faut pour former un bon vérificateur plusieurs années de pratique constante et surveillée. D'où cette double conclusion, que l'Administration est excusable de ne pas encore avoir réussi à compléter son cadre de vérificateurs, complètement désorganisé par la guerre, et que le public ferait bien d'user d'une certaine modération dans ses critiques sans cesse renouvelées contre certains retards, le plus souvent inévitables. Au reste, à la Chambre, M. Theunis a promis de s'occuper de la simplification des formalités du dédouanement.

Il importe de tenir compte aussi des difficultés imposées à l'Administration des douanes par l'application des nouvelles mesures légales et réglementaires.

Comment négliger les complications apportées par le système général des licences qui, après l'armistice, a soumis le trafic d'importation et d'exportation à d'amples restrictions?

Comment négliger les complications apportées tant par le système des réparations et récupérations, à l'importation des marchandises allemandes, que par celui de l'application des tarifs de défense résultant de la dégringolade du mark?

Comment négliger l'application de la loi sur la taxe de transmission, qui frappe notamment les marchandises venant de l'étranger? Pratiquement, n'est-ce pas l'établissement, à côté du tarif des douanes d'un second tarif, qui ne comprend sans doute que le taux unique d'imposition de 1 pour cent de la valeur, mais qui frappe cependant toutes les marchandises importées. Comme une dispense est assurée aux marchandises qui ne restent pas en Belgique, on devine les précautions et les difficultés d'un contrôle sérieux et efficace.

Que d'autres tâches nouvelles imposées, depuis trois ans, aux vérificateurs et à leurs collègues, dont celles-ci ne font que suggérer l'idée.

Tout ce travail, ancien et nouveau, a dû être organisé, dirigé, contrôlé par le personnel supérieur. Résultat probable des recettes des douanes pour 1922: 400 millions, le chiffre le plus formidable qui ait jamais été atteint!

La même conclusion s'impose pour les accises qui donneront 300 millions.

En prenant connaissance de la déclaration du Premier Ministre, que la revision générale du tarif des douanes est à la veille d'être achevée, la Commission des finances du Sénat se rend compte du travail administratif considérable que représente cette réforme, qui intéresse si profondément le fisc, l'intérêt économique de la nation et nos rapports avec les autres pays.

La Commission donne son plein assentiment à l'emploi des crédits, sollicité par l'Administration des douanes et des accises, aux augmentations de traitement consenties, et aux projets du Gouvernement pour le meilleur logement de certains agents à la frontière.

ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT ET DES DOMAINES.

I. — LE PERSONNEL.

De 480 fonctionnaires et employés en 1914, cette administration est passé à 665 agents en 1922.

Avant la guerre, l'Administration de l'enregistrement et des domaines percevait, annuellement, environ 85 millions d'impôts.

On a prévu, du même chef, au budget de 1922, une recette de 605 millions; ce chiffre sera vraisemblablement dépassé, puisqu'au 30 mars 1922, soit en trois mois, les recouvrements atteignaient déjà 157 millions.

Bref, les recettes d'impôts d'après guerre sont dans la proportion de 7 1/2 à 1 avec celles d'avant la guerre. Résultat splendide !

Cette augmentation provient sans doute de la situation économique et de la qualité du personnel percepteur, mais aussi des nouvelles lois fiscales votées depuis l'armistice et dont les principales sont :

1° La loi du 24 août 1919 établissant une taxe au profit de l'État sur les enseignes, pancartes et dispositifs de réclame de toute nature, destinés à la publicité industrielle et commerciale ; 2° la loi du 11 octobre 1919 apportant des modifications aux lois sur les droits de succession, d'enregistrement et de transcription ; 3° la loi du 24 octobre 1919 apportant des modifications aux lois sur les droits de timbre, d'enregistrement, de transcription et d'inscription ainsi que sur les taxes de brevets d'invention ; 4° la loi du 16 août 1920 portant augmentation des droits de succession et de mutation par décès, ainsi que des droits d'enregistrement sur les donations entre vifs ; 5° la loi du 28 août 1921 portant création de nouvelles ressources fiscales.

C'est à l'application de ces mesures nouvelles, d'une si haute importance pour le Trésor, que le personnel de l'Administration de l'enregistrement et des domaines a dû s'appliquer et s'adapter.

Aux recettes d'impôts, s'ajoutent les péages et les produits domaniaux (près de 33 millions prévu au budget de 1922) et divers produits importants ayant un caractère temporaire ou accidentel, tels que : le butin de guerre (40 millions de recettes en 1921), les dommages-intérêts en matière de trafic avec l'ennemi (6 1/2 millions de recettes en 1921), le produit de la réalisation des biens séquestrés, le produit de la vente des biens livrés par l'Allemagne en exécution du Traité de paix (260 millions de recettes en 1921), la vente du matériel et des stocks de l'armée (7 1/2 millions de recettes en 1921).

L'augmentation des 185 fonctionnaires et employés nouveaux (de 1914 à 1922) s'explique donc sans difficulté.

Le programme de réorganisation, élaboré en vue de mettre les services de l'enregistrement à même de faire face aux nécessités nouvelles, n'a d'ailleurs pu encore être réalisé entièrement. Comme l'explique fort bien le rapport de M. Houtart, la formation des fonctionnaires nécessite de longues études de droit et un long stage dans les bureaux. D'où la difficulté du recrutement.

Tout en assurant de façon à peu près régulière le recouvrement des produits dont la perception lui est confiée, l'Administration travaille actuel-

lement avec un personnel insuffisant. Son coefficient d'exploitation d'avant-guerre est, d'ailleurs, diminué de moitié.

En réponse aux critiques de certains membres de la Chambre, M. le Premier Ministre a décidé d'augmenter la rémunération des candidats-fonctionnaires — cadre inférieur des commis agréés de l'enregistrement ; la bourse d'étude qui leur sera dorénavant attribuée, et qui aujourd'hui est de 600 à 1,200 francs, sera portée de 1,200 à 1,800 francs. Ces commis agréés sont, comme l'a rappelé M. Theunis, des jeunes gens de seize, dix-sept et dix-huit ans, qui font des études pour arriver à une situation plus élevée et vraiment rémunératrice. La Commission du Sénat ne présente aucune objection et approuve la mesure qui doit assurer un recrutement plus abondant.

II. — LES SÉQUESTRES.

Des événements pénibles et récents ont attiré l'attention de votre Commission sur l'organisation des séquestres des biens allemands et sur la surveillance des fonds de réalisation.

Il résulte des renseignements qui lui ont été fournis, qu'en ces derniers temps des mesures satisfaisantes ont été prises et que d'autres sont sur le point de l'être.

Les séquestres, étant des mandataires de la justice belge, sont nommés par le Président du tribunal de 1^{re} instance. Plusieurs milliers sont en ce moment désignés et sont en fonctions. Un petit nombre de ces nominations ont été l'objet de critiques sévères. Des membres de votre Commission prétendent qu'il serait désirable que le Ministre de la Justice ouvrit une enquête et prit les mesures que comporte la situation.

Le contrôle des séquestres appartient au Ministère public qui peut être assisté dans l'accomplissement de sa mission par un ou plusieurs fonctionnaires des domaines désignés par le Ministre des Finances, à la demande du Procureur général. A cette fin, et à ce jour, ont été désignés : quatre inspecteurs et quatre vérificateurs de l'enregistrement et des domaines.

Pour réformer les abus, le parquet a donné des instructions spéciales, dont voici l'économie :

Les séquestres doivent faire rapport au Procureur du Roi au moins une fois par trimestre. A chaque rapport est annexé un extrait de la comptabilité. Les sommes liquidées, dont les séquestres sont détenteurs, doivent être déposées à la Caisse des Consignations, ou dans tel établissement à désigner par le président du tribunal ; dans ce dernier cas, ces sommes ne peuvent jamais se confondre dans un compte en banque avec des sommes appartenant personnellement au séquestre ou dont celui-ci serait détenteur à un autre titre.

Ces sommes doivent faire l'objet d'un compte spécial exclusivement affecté aux opérations de séquestre, et dont le mouvement sera indiqué dans la comptabilité jointe à ses rapports.

Les séquestres sont autorisés aussi à placer les fonds disponibles en obligations des emprunts nationaux. Autant que possible, ces obligations doivent être rendues nominatives. Si elles sont au porteur, elles seront déposées à découvert, dans l'établissement désigné pour le dépôt des fonds. Les récépissés des dépôts à découvert sont communiqués au parquet.

Dans ses rapports du 23-26 février 1922 au Ministre des Finances, le Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles, s'exprime ainsi :

« J'ai le ferme espoir que des faits de la nature de ceux reprochés à deux

séquestres du barreau d'Anvers, actuellement poursuivis sur pied de l'article 240 du Code pénal, et dont l'un a d'ailleurs, grâce à l'aide de sa famille, comblé son déficit après l'intentement de la poursuite, j'ai, dis-je, le ferme espoir que ces faits resteront isolés.

» Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt de noter que ces faits ont été révélés précisément à raison de l'insistance que mettait le parquet d'Anvers à réclamer aux séquestres dont il s'agit, les justifications prescrites par mes instructions. »

Le 1^{er} mars 1922, le Ministre des Finances répondait au Procureur général Servais « qu'il ne doutait pas que, grâce à son énergique intervention, le contrôle de la gestion des séquestres serait assuré avec efficacité dans toute l'étendue de son ressort ».

Le lendemain, le Ministre des Finances fit part aux procureurs généraux à Gand et à Liège, de la correspondance échangée avec leur collègue de Bruxelles, en vue de les amener à prendre des mesures analogues dans leur ressort.

Une dépêche du 31 mars 1922 du Ministre des Finances rappelle qu'aux termes de l'article 11 de l'arrêté-loi du 10 novembre 1918, les sommes liquidées dont les séquestres sont détenteurs doivent être déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations ou dans tel autre établissement à désigner par le Président du tribunal de première instance. Elle prescrit aux séquestres de déposer à la Banque Nationale les titres de rente acquis en remploi de fonds disponibles.

En ce moment, l'Administration des domaines examine s'il ne conviendrait pas d'appliquer le système du compte-chèque pour les paiements à faire par les séquestres, afin de réduire au minimum les sommes qui doivent être laissées à leur dispositions et de rendre plus efficace le contrôle du mouvements de fonds.

Votre Commission approuve ces mesures.

Des membres font remarquer que les abus signalés jusqu'ici sont fort rares et que ce résultat est tout à l'honneur des séquestres.

La Commission exprime le vœu de voir livrer à la publicité, en temps opportun, les frais d'administration des séquestres et les honoraires qui leur seront alloués au moment où leur travail sera achevé.

III. — L'ALIÉNATION DES IMMEUBLES DOMANIAUX.

Des membres de notre Commission se sont préoccupés de l'utilité qu'il y aurait à compléter notre législation relative à l'aliénation des immeubles domaniaux.

Ils ont fait remarquer que les pouvoirs du Gouvernement sont en cette matière trop limités. La loi du 16 mars 1886, ne permet pas de vendre, même par adjudication publique, sans le concours de la législature, les immeubles devenus disponibles et qui ont une valeur de plus de 50,000 francs ; pour les échanges et les ventes de gré à gré, une loi spéciale est requise chaque fois qu'il s'agit de parcelles dont la valeur excède 5,000 francs. En matière forestière, toute rectification quelconque de limites, tout échange en vue de supprimer une enclave, exigent la mise en mouvement du pouvoir législatif.

Tant de rigueur et de formalisme ne sont-ils pas excessifs ? En fait, l'intervention des Chambres s'est révélée comme une simple formalité d'entérinement des propositions ministérielles. Or, la rapide expédition des affaires, l'intérêt bien compris du Trésor et aussi des particuliers appelés à traiter

avec l'État, s'accommodent malaisément d'un pareil régime, qui ne paraît plus en rapport avec la situation économique actuelle.

D'autre part, l'aliénation éventuelle des immeubles domaniaux devenus sans utilité ne représente, en somme, qu'une très faible partie de l'activité du Ministre des Finances, qui, chaque jour, est amené à traiter en complète indépendance et sous sa seule responsabilité ministérielle, des affaires portant souvent sur des sommes énormes. Ainsi, tandis qu'en matière mobilière, il a toute liberté, en matière immobilière il est lié d'une façon trop étroite.

Sans doute, il existe une série de lois particulières qui accordent des pouvoirs souvent étendus de vendre publiquement et même de gré à gré des immeubles ou des ensembles d'immeubles déterminés. Mais, du fait même que ces lois ne visent que certains cas spéciaux, il résulte que dans les cas non prévus — et donc, dans l'ordinaire, — les intérêts du Trésor sont souvent compromis, faute de pouvoir agir avec la célérité voulue.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement déposa le 3 août 1920, un projet de loi visant à une extension modérée des pouvoirs accordés au Ministre des Finances.

Certains membres estiment que ce projet de loi devrait être discuté sans trop tarder par le Parlement.

On sait que l'article 47 de la loi du 11 octobre 1919 a limité la vocation héréditaire à l'effet de procurer des ressources au Trésor, et on constate que, par ailleurs, la loi empêche jusqu'ici le Ministre de liquider la succession dans des conditions normales lorsqu'il en dépend une propriété immobilière de quelque valeur.

La question est signalée à l'attention spéciale du Sénat.

IV. — *A signaler encore un vaste projet de M. Theunis* : la confection de l'inventaire de tous les biens de l'État. L'Administration des domaines étudie l'organisation de cette importante réforme, qui déterminera avec précision l'actif domanial du pays. Votre Commission ne peut qu'applaudir à ce nouvel effort du Ministre des Finances.

AMÉLIORATION DES SERVICES ADMINISTRATIFS. DIMINUTION DES TRAVAUX EXTRAORDINAIRES. LES LOCAUX ET L'AMEUBLEMENT.

I. — AMÉLIORATION DES SERVICES ADMINISTRATIFS.

La Commission a constaté avec satisfaction que, depuis l'armistice, le Ministre des Finances, s'applique à diminuer les frais d'administration, à réduire et à simplifier les formalités. M. Theunis s'y applique plus que jamais.

Voici quelques exemples de cette politique d'économies :

1. *Le service de la Dette publique* est parvenu à assurer dans les courts délais prescrits l'émission des nouveaux emprunts à des conditions économiques, grâce à des innovations heureuses : suppression des signatures manuscrites sur les titres, apposition mécanique des griffes et des timbres de contrôle, enlèvement mécanique des talons, etc.

Dans l'ensemble, on peut estimer à plus de 1,400 000 francs les économies réalisées pour les quelques 20 millions de titres créés et visés depuis janvier

1921 ; les frais d'aménagement d'un atelier et le coût de l'outillage utilisé (environ 100,000 francs au total) ont été amortis en moins de trois mois par l'application des procédés mécaniques.

Pour donner une idée de la réduction de la main-d'œuvre, il suffit de signaler, qu'autrefois la confection journalière de 120 000 titres provisoires eut nécessité l'intervention, en dehors de leurs heures normales de service, de *quatre-ving's* agents subalternes, en plus du personnel chargé des vérifications (40 employés vérifiant 3,000 titres par jour) ; au cours des dernières émissions, les travaux auraient dû être disposés dans plusieurs bâtiments, tandis qu'en concentrant les manipulations dans un seul immeuble, l'Administration est parvenue, avec une équipe de huit ouvriers en moyenne, et un personnel de surveillance restreint, à produire jusqu'à 240,000 titres par jour.

D'autre part, le format des titres a été réduit ; ce qui permet d'imprimer deux titres définitifs par feuille et, selon les cas, de 8 à 12 titres provisoires.

Enfin, on n'utilise plus du papier fabriqué à la main mais du papier mécanique avec filigane centré. De ces diverses modifications résultent des économies qu'on peut évaluer à un million.

2. *L'Administration de l'enregistrement et des domaines*, de son côté, a introduit des simplifications dans la perception des droits de succession. C'est grâce à ses suggestions que la loi du 28 août 1921 a notamment exclu les reprises et récompenses comme élément actif et passif des déclarations de successions ouvertes en ligne directe. Le Trésor n'y perd rien : ce qui était de l'actif dans la déclaration du prémourant des père et mère devient du passif dans la déclaration du dernier vivant ; les parties y trouvent l'économie de frais de recherches élevés et le travail de bureau est fortement réduit, un tiers environ.

Pour alléger le travail du receveur, l'Administration se propose de créer un *office central* de deux ou trois spécialistes, pour l'évaluation des valeurs mobilières qui ne sont pas inscrites à la cote officielle. Cet office aura aussi pour mission de documenter tous les bureaux du royaume relativement au contenu des actes de société figurant au Recueil spécial : ainsi le même acte ne devra plus être étudié par tous les préposés ; il ne le sera plus qu'une fois pour tous, d'où économie de temps et d'impressions ; ces renseignements classés sur fiches, pour chaque intéressé, seront tenus à jour et communiqués à qui de droit au moment opportun. Ce service nouveau servira à la fois à l'administration de l'enregistrement et à l'administration des contributions ; il y a là un intéressant effort de simplification et de coordination que notre Commission ne saurait assez recommander.

L'application de la taxe de transmission — dont le rendement dépassera 270 millions cette année — menaçait d'être une surcharge de besogne considérable pour les services extérieurs. Le Ministre eut l'heureuse idée de substituer au percepteur le timbre adhésif à deux volants ; il s'est inspiré de ce qui fut fait autrefois au Mexique et pour la première fois en Belgique en 1913 (arrêté du 29 décembre, relatif à la taxe sur les opérations de Bourse). Grâce à ce morceau de papier, l'Administration a pu, sans augmentation de personnel et au cours d'une période de crise, assurer la perception d'un nouvel impôt au rendement impressionnant mensuel de plus de 22 millions.

Comme l'expérience a démontré que le service ordinaire a souffert de la diversité des vignettes, l'Administration poursuit la réalisation, pour la fin de l'année, de l'unification des timbres.

3. *L'Administration des contributions*, si vivement critiquée au cours des débats parlementaires de l'an dernier, a cherché à perfectionner la déclaration aux impôts sur les revenus.

Tout en s'inspirant du modèle de déclaration adopté pour 1920, auquel le public avait commencé à s'habituer, le nouveau formulaire est conçu de manière : 1° à faciliter la tâche des contribuables par l'affectation d'un cadre spécial à chaque nature de renseignements et à chaque catégorie de redevables ; — 2° à fournir aux contribuables des explications plus détaillées quant à leurs obligations et aux renseignements qui leur sont demandés ; — 3° à laisser aux intéressés des colonnes larges ou des espaces notablement agrandis pour l'inscription des indications à fournir ; — 4° à pouvoir être rendu bilingue, ce qui évite toute difficulté d'ordre linguistique et simplifie le travail des agents distributeurs qui, d'ailleurs, n'auraient plus été à même, du fait qu'ils n'étaient plus en possession des déclarations de l'année antérieure, de remettre à chaque redevable une formule rédigée dans la langue employée dans sa déclaration de l'année précédente ; — 5° à permettre enfin à la quatrième page de la déclaration l'impression d'un tableau utilisé pour le calcul des cotisations et qui était, en 1920, fixé sur une feuille séparée ; d'où une économie annuelle d'au moins 20,000 francs.

L'Administration des contributions n'exigera plus dorénavant chaque année une déclaration des contribuables qui bénéficient de revenus peu élevés ; leur déclaration servira pour trois ans, pour autant qu'il n'y ait pas de changement appréciable dans leur situation. Il en résultera une notable économie de papier, d'efforts administratifs et d'ennuis pour les citoyens peu fortunés.

II. — RÉDUCTION DES TRAVAUX EXTRAORDINAIRES.

Une des plaies de l'Administration, c'est l'abus des travaux dits extraordinaires avec indemnité spéciale. Sur cette plaie pullulent des démoralisations bien connues et des gaspillages.

Avant la guerre, certains Ministres eurent le courage de recourir à des remèdes énergiques. On en cite qui eurent l'héroïsme de supprimer totalement les travaux extraordinaires.

Depuis l'armistice, l'usage invétéré reprit, favorisé par des circonstances exceptionnellement favorables à son éclosion : les lacunes des cadres, les retards à rattrapper, la nécessité de faire face à des besoins nouveaux avec un personnel réduit ou insuffisamment préparé, etc.

Pour ces motifs et plus que toute autre, l'Administration des finances dût recourir aux travaux extraordinaires. Mais dès le 30 septembre 1920, M. Delacroix fut amené à y mettre un frein. Il rappela le principe que tout agent, du modeste employé au fonctionnaire supérieur, doit faire face à toutes les exigences de son service, au fur et à mesure qu'elles se présentent et avec la célérité désirable, sans pouvoir prétendre à un supplément de rétribution dès que se produit un accroissement temporaire de besogne. Ce n'est que dans le cas où il s'agit d'efforts appréciables et en quelque sorte permanents pendant une période relativement longue, que le travail qui les provoque apparaît avec un caractère extraordinaire, d'exception, pouvant donner lieu à une rétribution supplémentaire, et pour autant que ces effets se produisent nécessairement au delà des heures réglementaires de présence au bureau. Les chefs du service doivent exercer un contrôle sévère et avant tout, si le remède est de ce côté, réorganiser la distribution et la coordination du travail de leurs subordonnés. La circulaire du 30 septembre réglemente minutieusement la matière.

Le 2 septembre 1921, M. Theunis déclare close « la période de transition », c'est-à-dire la période de réadaptation des services aux exigences normales

courantes. Deux considérants de la nouvelle circulaire sont à signaler : « Il m'est interdit plus qu'à tout autre, dit M. Theunis, de ne pas avoir égard aux réclamations et aux conseils des membres du Parlement qui s'inquiètent de l'état précaire de nos finances et de l'accroissement des frais d'administration. » — D'autre part, « quand la compression des dépenses s'impose inéluctablement dans un département ministériel au cours d'une période de crise, il est équitable de réaliser les premières économies sur les rétributions supplémentaires et accidentelles du personnel et de réclamer les premiers sacrifices aux fonctionnaires de carrière qui les supportent le plus aisément à raison du développement rapide de leurs ressources professionnelles ». La conclusion était la suppression, à partir du 1^{er} janvier 1922, des indemnités pour travaux extraordinaires aux agents de carrière qui ont un grade supérieur à celui de sous-chef de bureau.

Coup sur coup, le 24 février et le 22 mars 1922, de nouvelles instructions confirmèrent les précédentes et les accentuèrent. C'est ainsi que les mesures s'étendirent à toutes les administrations centrales du Département sans aucune exception. C'est ainsi encore qu'elles furent rendues définitives. « Les motifs qui les ont imposées, disait M. Theunis, m'interdisent d'y apporter la moindre dérogation, sous quelque prétexte que ce soit, fût-ce même à titre passager.

La compression qu'on obtiendra en 1922 par suite de la suppression des indemnités aux fonctionnaires d'un grade supérieur à celui de sous-chef de bureau atteindra environ 80,000 francs.

III. — LES LOCAUX ET L'AMEUBLEMENT.

De vives critiques se sont élevées dans l'opinion publique contre l'augmentation excessive du nombre des immeubles qu'occupent maintenant les services des divers Départements dans l'agglomération bruxelloise, en dehors et même loin des hôtels ministériels.

Le Ministre des Finances a décidé que pour permettre d'adopter plus d'unité de vues dans les achats d'immeubles, plus aucune acquisition de propriétés devant servir de locaux à des bureaux et à des services divers, ne serait réalisé sans son intervention. Ainsi du moins sera fixée la responsabilité des abus, s'il s'en présente encore.

La Commission des Finances du Sénat a été amenée à examiner s'il y avait abus dans l'occupation des locaux affectés au service de l'Administration centrale du Ministère des Finances.

L'Administration lui a communiqué le tableau suivant des immeubles occupés; on y trouve l'emplacement des bâtiments, le loyer payé, le nombre d'agents qui les occupent.

IMMEUBLES OCCUPÉS PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES.

EMPLACEMENT DES BATIMENTS	Loyer.	NOMBRE D'AGENTS	
		Fonction- naires.	Gens de service.
1. <i>Rue du Marché-au-Bois</i> , n° 12 (partie service des pensions et service de la statistique commerciale)	7,000 (pour l'ensemble du bâtiment : 12,000 francs.)	88	6
2. <i>Rue de la Pépinière</i> , n° 40 (Service des dommages de guerre)	(Occupation gratuite.) (Domaines.)	31	4
3. <i>Rue Bréderode</i> , n° 29 (Service des dommages de guerre)	(Occupation gratuite.) (Domaines.)	30	3
4. <i>Rue Berlaimont</i> , n° 10 (Dépôt pour papiers et titres)	(Occupation gratuite.) (Défense nationale.)	Caves.	
5. <i>Rue Berlaimont</i> , n° 15a (Banque Nationale).	(Domaines.)	21	2
6. <i>Avenue Galilée</i> , n° 2 (Titres).	16,000	21	3
7. <i>Rue de Spa</i> , n° 13 (Secrétariat de la Commission des réparations)	12,000	39	6
8. <i>Avenue Louise</i> , n° 185 (Office belge de vérification et de compensation)	19,000	105	10
9. <i>Rue Capouillet</i> , n° 11 (Tribunaux arbitraux mixtes)	12,000	7	1

Un membre a visité ces immeubles. A son avis, il n'y a pas d'abus.

Quant à l'ameublement, tant de l'hôtel ministériel que des bureaux, il est en général convenable, lamentable parfois, luxueux jamais. Par ce temps d'économie, le Ministère des Finances est un de ceux qu'on peut citer en exemple.

Le n° 4 est l'ancienne Caisse de reports.

Les 2 et 3 abritent les services de la Dette publique qui délivrent les titres aux sinistrés. Ces immeubles appartiennent au Domaine (donation royale).

Du n° 4, le Département n'occupe que les caves.

Le n° 5 est une dépendance de la Banque nationale ; la jouissance en est gratuite.

Le n° 6 dépend de la donation royale.

Les n° 7 à 9 ont été pris en location avant la réunion des services qui les occupent.

LA QUESTION DU PAPIER ET DES FOURNITURES DE BUREAU.

Les impressions et les fournitures de papier et d'articles de bureau représentent une grosse dépense budgétaire pour les Départements ministériels en général et en particulier pour les Départements du chemins de fer et des finances.

Ayant observé que des économies notables avaient pu être réalisées aux Administrations des postes, télégraphes et marine, M. le Ministre des Finances, en inféra que l'application du système qui avait donné ces résultats encourageants, pourrait être utilement étendu au Ministère des Finances et même à tous les autres Départements ministériels.

Il réunit les fonctionnaires compétents en cette matière des divers Ministères et ceux-ci proposèrent de constituer un organisme autonome placé directement sous l'autorité du Premier Ministre, qui aurait l'autorité nécessaire pour établir l'unité dans l'acquisition et l'emploi des fournitures.

Ce service s'appliquera à unifier le plus possible les catégories d'articles de bureau, les formats et qualités des papiers ; il veillera à ce que les commandes d'impression soient conçues le plus économiquement possible et à ce que la qualité des papiers soit toujours adéquate au genre de formulaires, à l'usage de ceux-ci et à leur durée. Il recevra les relevés des prévisions des divers Départements ministériels, et il élaborera les cahiers des charges et appels restreints à la concurrence. Il procédera aux adjudications, enverra les dossiers au visa rapide des comptables des dépenses engagées et soumettra les résultats au Premier Ministre. Il dressera les certificats de paiement dès réception des procès-verbaux d'acceptation des fournitures par une commission spéciale de réception ; ces certificats feront l'objet de bordereaux de liquidation à présenter au visa des comptables des dépenses engagées.

A cet effet, les crédits dont disposent actuellement les différents Ministères ou administrations, pour achat d'articles de bureau, papiers, imprimés, publications et reliures, seront gérés exclusivement par le service central, qui toutefois tiendra attachement des dépenses par département et en établira le montant à la fin de chaque exercice. Les marchandises seront, autant que possible, livrées directement dans les magasins respectifs des diverses administrations intéressées et seront prises en charge par les chefs de matériel ou chefs de dépôts, en vertu de procès-verbaux dressés par la Commission de réception. A défaut de place dans les dépôts des divers départements, les marchandises seront emmagasinées dans les locaux du dépôt central et mises à la disposition des services intéressées au fur et à mesure des besoins.

Telles sont les grandes lignes de l'organisation du régime nouveau qu'il convient, selon M. le Premier Ministre, de substituer au régime actuel « qui comporte de graves anomalies et donne lieu à des erreurs très préjudiciables au Trésor. »

L'instauration du nouveau régime est favorablement accueillie par le Comité supérieur de contrôle.

L'Administration des finances assure que la réforme fonctionnera incesamment pour le Ministère des Finances et celui des Chemins de fer.

Votre Commission a pris connaissance avec le plus grand intérêt des projets du Ministère des Finances, qui sont de nature, s'ils sont bien appliqués, à amener une diminution sérieuse de dépenses. Elle attire l'attention du Ministre sur la nécessité de tenir compte des intérêts légitimes des petits

et moyens industriels et commerçants, qui pourraient être sauvegardés par le fractionnement des lots d'adjudication. Elle souhaite que les autres Départements entrent dans le mouvement, sans trop tarder, le système devant donner des résultats d'autant meilleurs qu'il sera appliqué d'une manière plus étendue.

LA RÉFORME DE LA CONVENTION MONÉTAIRE.

L'an dernier, des critiques s'étaient produites au Parlement contre l'organisation de la régie de la monnaie, dont le statut arrivait à terme en 1921.

La convention nouvelle du 30 novembre 1921, approuvée par un arrêté royal de la même date, a heureusement modifié les conditions de l'entreprise en ce qui concerne les monnaies nationales et celles de la colonie du Congo, autres que celles d'or et d'argent. Rien ne fait prévoir, en effet, une reprise de la mise en œuvre de ces métaux précieux.

En vertu de la loi monétaire du 30 décembre 1885, les frais de fabrication des monnaies sont réglés par arrêtés royaux. Avant la guerre, ces frais étaient établis, pour chacune des pièces divisionnaires d'argent et des pièces de billon, à un taux déterminé par le kilogramme d'espèces produites et qui était présumé comprendre le montant des dépenses de l'entreprise et un bénéfice raisonnable pour le fabricant.

Ces tarifs à forfait ne reposaient, en réalité, sur aucune donnée certaine. On arrêtait les chiffres après de longues discussions, sans posséder de renseignements précis sur l'élément principal à considérer : le montant réel des dépenses.

L'entrepreneur, se retranchant derrière le texte du contrat qui le liait à l'État, se refusait de donner connaissance de sa comptabilité à l'Administration des monnaies.

Les tarifs étaient donc presque arbitraires et l'entrepreneur, en réduisant effectivement le montant de ses frais, augmentait d'autant le taux du bénéfice normal, auquel on avait voulu le limiter.

D'après des estimations modérées, les bénéfices réels ainsi obtenus auraient atteint jusqu'à 45 p. c. du montant du tarif. Ce qui était inadmissible.

Après l'armistice, l'instabilité des conditions économiques n'a plus permis le travail au tarif et l'on a eu recours, temporairement, au régime du « contrat américain. »

Sous ce régime, l'estimation de dépenses de fabrication a été serrée de près, mais toujours cependant de manière insuffisante, par suite du défaut de contrôle des livres de l'entrepreneur.

C'est dans ces conditions que naquit l'idée de la convention du 30 novembre 1921.

A la base se trouve l'engagement pris par l'entrepreneur de mettre à l'entière disposition de l'Administration toutes ses écritures de comptabilité avec les pièces justificatives. De plus, un maximum a été fixé pour les frais de fabrication des diverses monnaies ; ce maximum correspond aux chiffres admis sous le régime du contrat américain ; mais tandis qu'on allouait à l'entrepreneur, sous ce dernier régime, une rétribution de 20 p. c., on ne lui concède plus que 10 p. c.

Dès qu'une fabrication est terminée, les dépenses réellement faites sont établies avec exactitude au vu de la comptabilité. Ces dépenses seules sont remboursées. Elles ne peuvent dépasser les taux de base admis comme

maxima. Si elles restent en dessous de ces taux, l'entrepreneur reçoit, comme rémunération complémentaire, 10 p. c. de l'économie réalisée.

L'objet des discussions irritantes de jadis est donc écarté ; le système repose sur des bases matériellement certaines et le bénéfice est réduit à un taux que l'on n'est plus tenté de trouver exagéré.

Assurément, il est prématuré d'établir une comparaison décisive entre les résultats des deux régimes, par la raison que le second est d'application trop récente. Mais le début de l'expérience permet de soutenir que les effets du nouveau régime seront très avantageux pour l'État, et que des économies importantes seront réalisées dorénavant sur les dépenses de la fabrication des monnaies.

LES PROGRÈS DU CONTRÔLE GÉNÉRAL DES FINANCES DE L'ÉTAT.

Le rôle du Ministre des Finances n'est pas seulement de gérer son propre département, mais de contrôler, de la manière autorisée par la loi, l'activité financière des autres Ministères.

On s'est plaint à diverses reprises du peu d'efficacité de ce contrôle.

On ne peut contester cependant que depuis l'armistice de sérieux progrès ont été accomplis, notamment depuis l'arrivée aux affaires de M. Thieunis.

Cinq ou même six institutions importantes contribuent maintenant à la compression des dépenses et au bon emploi des fonds : la Direction générale du budget, le Comité supérieur de contrôle, les comptables des dépenses engagées, la Cour des comptes, l'Administration de la trésorerie et, aussi, pour une part dans l'avenir, la Commission technique pour l'étude des services administratifs de l'État.

1. *La Direction générale du budget* exerce une action préventive et efficace qui ne saurait être contestée.

En vertu de l'article 7 du règlement général sur la comptabilité de l'État, « chaque année, les ministres transmettent au Département des finances leurs projets de budgets, ainsi que les propositions relatives aux crédits applicables à leurs services, à insérer dans les budgets de la Dette publique et des Non-Valeurs et Remboursements ».

C'est l'occasion pour le Ministre des Finances de passer à un crible serré les propositions qui lui sont soumises.

En règle générale, il s'en suit de fortes réductions.

Celles de 1921 sont célèbres. C'est l'année du frein.

M. Carton de Wiart, le Premier Ministre d'alors, n'hésitait pas à dire au Sénat, le 24 août 1921, que par ce moyen, son Ministre des Finances était parvenu à réduire les prévisions de dépenses de deux milliards et demi. Ce résultat extraordinaire fut mis en pleine lumière au Sénat par M. le baron de Mévius, qui ajouta : « La réduction obtenue est d'autant plus significative qu'il n'était pas aisé d'endiguer et de remonter le courant des dépenses dans lequel le pays s'était engagé. »

Ces réductions, pour 1922, peuvent être évaluées à environ 366 millions.

Si l'on tient compte d'une part, que les résultats obtenus encore sous ce rapport sont forcément en raison directe de ceux qui ont été obtenus antérieurement, et d'autre part que la fermeté du Ministre des Finances opère d'une façon préventive efficace, on ne peut s'empêcher de conclure que la Direction générale du budget, fonctionnant comme on l'a vu depuis deux ans, a rendu des services signalés à la cause des économies.

2. L'action du *Comité supérieur du contrôle* est connue, sinon toujours appréciée comme il convient.

A raison des résultats obtenus quant à l'emploi judicieux des deniers publics, sa compétence a été étendue, le 28 décembre 1921, à tous les Départements ministériels et à leurs services extérieurs.

Le Comité exerce son contrôle sur tous les travaux, sur toutes les entreprises, sur toutes les fournitures et, en général, dans tous les domaines où l'intérêt de l'État est engagé à un titre quelconque. A cette fin, il jouit d'un droit absolu d'investigation et d'enquête.

Il est question d'ériger le Comité en juridiction spéciale connaissant des litiges entre l'État et ses fournisseurs ou adjudicataires. Bien entendu, la nouvelle juridiction ne serait pas imposée aux parties ; celles-ci devraient être d'accord pour lui soumettre leur différend.

L'idée de ce projet, bonne en soi, est discutée. Certains Départements ministériels ne se montrent pas favorables ; d'autres hésitent.

Comme la réforme ne peut être réalisée sans une loi, le Parlement aura l'occasion d'étudier lui-même l'affaire, et de voir, jusqu'à quel point elle est conforme aux intérêts de l'État.

Quoiqu'il en soit, le Comité supérieur de contrôle a rendu et rend, sous sa forme actuelle, des services importants qui ne peuvent être contestés.

3. *La comptabilité des dépenses engagées* est l'œuvre de M. Theunis, qui, dès son entrée au Département des Finances a voulu intensifier l'ordre et le contrôle dans la comptabilité de l'État.

A cette fin il a fait voter, dès le mois de juillet 1921, la première loi sur la comptabilité des dépenses engagées, et tout récemment une deuxième loi étendant les attributions des comptables aux crédits destinés à des subsides ou à la rétribution du personnel.

Ces mesures, accueillies avec faveur par le Parlement, ont recueilli, au début, peu de sympathies dans nombre de milieux administratifs.

Notre Commission a voulu se rendre compte de l'organisation et du fonctionnement actuels de ce service si important ; elle a constaté que les lois s'acclimatent dans l'administration, que les préventions du début tombent peu à peu et que la discipline comptable s'établit : résultat satisfaisant dont il faut féliciter à la fois le bon sens de nos fonctionnaires, le tact des comptables et la fermeté du Ministre des Finances.

Voici comment fonctionne le service.

Tout contrat soumis au visa préalable est enregistré dans un modèle spécial n° 1. S'il n'est pas visé le jour même, le dépôt doit en être opéré à nouveau à la date courante pour que les responsabilités, quant aux retards, soient nettement établies.

Le visa acquis, le contrat est relevé au registre n° 2 où la situation permanente du crédit est établie par article du budget et par exercice.

Au début, on a voulu considérer le nouveau service comme une entrave à la marche rapide des liquidations : « un rouage de plus, n'était-ce pas une perte de temps de huit à quinze jours » ? Or, les pièces sont restituées le jour même et, au plus tard, le lendemain.

Bien que l'expérience n'ait encore été tentée que sur le terrain restreint concédé par la loi du 20 juillet 1921, les résultats donnent dès à présent confiance dans l'efficacité de la mesure.

En réalité les services n'établissaient guère la situation de leurs crédits. Plusieurs avaient sans doute organisé d'initiative un embryon de comptabilité, mais à l'instauration du nouveau régime, peu furent à même de fournir sur le champ la situation exacte des dépenses engagées. On contrac-

taient souvent sans se préoccuper, pour ainsi dire, de l'existence ou de la suffisance des crédits nécessaires au paiement de la dépense. La Cour des Comptes, malgré sa vigilance n'était pas à même de s'opposer à l'engagement du crédit au delà de son montant ; maintenant, l'efficacité de son intervention se trouve fortifiée par l'envoi mensuel des situations dressées par les comptables des dépenses engagées.

Le droit de regard exercé par les comptables permet au Ministre des Finances de se documenter avec certitude sur la destination réelle des crédits et de mettre fin à des traditions et à des usages dont la suppression est désirable.

Trois résultats excellents peuvent, dès à présent, être escomptés :

Aucune dépense importante ne pourra plus être engagée en matière de travaux et de fournitures si le Département ordonnateur ne dispose du crédit nécessaire ou si le Conseil des Ministres n'a assumé la responsabilité de donner l'ordre de passer outre. Les dépenses de personnel et de subsides seront surveillées de près et elles ne pourront plus dépasser les crédits votés. Le Ministre des Finances et la Cour des Comptes seront mis à même de constater périodiquement la marche des engagements de dépenses.

La dépense nécessitée pour l'organisation du nouveau service s'élève à une centaine de mille francs. Elle fera réaliser des millions d'économies.

4. *La mission de la Cour des Comptes*, en matière de dépenses de l'État, est déterminée par la loi du 29 octobre 1846, organique de l'institution.

Elle est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'Administration générale et de tous les comptables envers le Trésor ; elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu ; elle arrête les comptes des diverses administrations de l'État et est chargée de recueillir, à cet effet, tous renseignements et toutes pièces comptables.

Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été, au préalable, munie du visa de la Cour, lequel n'est obtenu qu'après un minutieux examen des pièces justificatives de la dépense. Toutefois, la justification de la dépense peut se faire postérieurement au visa dans trois cas précis : lorsque la nature du service exige l'ouverture de crédits pour la dépense à faire ; lorsque l'exploitation d'un service administratif régi par économie, nécessite des avances à l'agent comptable de ce service ; enfin pour le paiement des dépenses fixes. Toute autre exception doit être établie par la loi qui autorise la dépense.

L'expérience a prouvé que l'institution devrait être améliorée. La plupart du temps, lorsque la Cour des Comptes intervient, la dépense est engagée et il est trop tard. La Cour est présumée documenter le Parlement au moyen de ses « cahiers d'observation », mais il n'en est paru aucun relatif aux dépenses d'après-guerre.

Certains membres de notre Commission estiment que la réforme de la Cour des Comptes devrait être mise à l'ordre du jour du Parlement.

5. *Le contrôle exercé sur les dépenses par la Trésorerie* est d'une utilité et d'une efficacité qui ne peut être sous-évaluée.

La Cour des Comptes, après avoir reconnu la régularité des dépenses, procède au visa et à l'enregistrement des ordonnances de paiement, qu'elle adresse ensuite au Département des finances. A leur entrée à ce Département, les ordonnances de paiement sont enregistrées à la Trésorerie et

revêtues de toutes les formalités voulues. La Trésorerie ouvre ensuite les crédits nécessaires aux agents du Trésor et à la Banque Nationale de Belgique.

Ainsi la Trésorerie exerce à son tour un contrôle sur les dépenses publiques, puisqu'elle est à même de surveiller la marche des dépenses et la situation des crédits et de refuser l'ordonnancement des dépenses en cas de dépassement des crédits votés par le Parlement.

La Commission des finances du Sénat s'est informé des raisons pour lesquelles la Trésorerie n'avait pas encore dressé la situation du Trésor au 1^{er} janvier 1922. L'an dernier, en effet, elle avait cru pouvoir s'engager à publier, sinon une situation pareille aux anciennes — il est à craindre qu'un long temps s'écoule avant que ne soit comblée la lacune comptable des années 1914-1918 — du moins un exposé limité aux exercices à partir de 1919 ; ce qui, à tout prendre, est pour le moment l'essentiel.

Cet engagement n'a pu être tenu l'an passé, ni cette année, pourquoi ?

L'Administration répond : « Ni en ce qui concerne les budgets de 1919, ni en ce qui concerne les budgets de 1920, la Trésorerie ne possède pas encore les éléments nécessaires pour dresser la situation ; les chiffres consignés actuellement dans ses registres d'imputation ne permettent pas de donner la situation exacte de ces deux budgets. »

A une question plus précise, l'Administration répond : « Certains Départements continuent, avec l'autorisation de la Cour des Comptes, à régulariser à charge des exercices 1919 et 1920 des dépenses qui ont été effectuées pendant ces deux années. D'autre part, la plupart des ordonnances de régularisation soumises à la Cour, à charge de ces deux budgets, et dont la Trésorerie ignore le montant, n'ont pas encore été visées par ce Collège. Telles sont les raisons pour lesquelles la Trésorerie a été amenée à demander exceptionnellement aux Départements de lui faire connaître la situation précise de leurs budgets pour ces deux exercices. Trois Départements importants n'ont pas encore été à même de fournir les renseignements demandés. »

Nous avons appris par la suite que ces trois Départements importants étaient celui des chemins de fer, celui des travaux publics et celui des sciences et arts.

La double conclusion qui se dégage de cet exposé peut être formulée ainsi :

Il importe que les trois Départements cités envoient sans tarder à la Trésorerie les renseignements demandés à tant de reprises, et il convient de rechercher, à cette occasion, si leur comptabilité est tenue de la manière qui convient.

Il importe, d'autre part, que la Cour des Comptes prenne les mesures nécessaires pour liquider rapidement l'arriéré des ordonnances de régularisation qui lui ont été soumises par les Départements. Il va de soi, en effet, que les comptes budgétaires des années 1919 et 1921 ne pourront être arrêtés définitivement que lorsque les ordonnances dont il s'agit auront été visées par la Cour des Comptes. Un effort énergique s'impose.

6. *La Commission technique pour l'étude des services administratifs de l'Etat* a été instituée par l'arrêté royal du 10 mars 1922.

L'article 1^{er} de cet arrêté précise le but de l'institution : « Étudier le fonctionnement des services administratifs de l'État et proposer des réformes dans un but d'amélioration, de rendement, d'économie et de simplification ».

On peut donc considérer que le rôle de la Commission est double. La première partie de son travail est une mission d'enquête soit directe par elle-même, soit indirecte par l'intermédiaire de ses sous-commissions ; elle doit entrer en rapport avec les différentes administrations de l'État pour se faire fournir des renseignements précis sur leur fonctionnement, leur

activité, l'importance de leurs services et leur rendement. En faisant appel au concours de personnes choisies pour la plupart parmi les dirigeants de grandes administrations privées, le Gouvernement a jugé indispensable de se servir de l'expérience acquise dans le domaine de l'industrie, du commerce et de la finance, des perfectionnements qui ont été réalisés au point de vue administratif au cours de ces dernières années. Les membres de la Commission ont spécialement à comparer l'organisation des services de l'État avec celle des entreprises dont un certain nombre d'entre eux ont assumé la direction et ce pour en tirer les conclusions qui s'imposent.

Nous avons eu connaissance de deux questionnaires établis par la Commission technique. Les têtes de chapitre du premier sont : recrutement et avancement, dénombrement des fonctionnaires, responsabilité des fonctionnaires, travail administratif, pension. Les intitulés des chapitres du second questionnaire sont : nature du contrôle exercé dans les administrations de l'État, contrôle exercé par les chefs responsables, contrôle par des agents spéciaux de l'Administration indépendants des chefs responsables, contrôle exercé par des éléments extérieurs à l'Administration, comptabilité.

La réponse aux différents questionnaires doit être rentrée au plus tard le 15 juillet.

La Commission a donc commencé ses travaux par une étude générale des réformes administratives.

Ce travail terminé, la Commission devra élaborer ses propositions, « dans un but d'amélioration de l'administration, de l'économie ou de la simplification », deuxième partie de son rôle.

A une question de notre Commission, le Ministre des Finances a répondu : « Il ne faut toutefois pas considérer que son travail sera terminé lorsqu'elle aura remis au Gouvernement un plan complet de réorganisation générale. Il ne faut pas que la Commission perde de vue la question des vices ou des abus particuliers ou de la recherche des économies à réaliser actuellement. En poussant ses investigations dans l'un ou l'autre Département, il lui arrivera de découvrir des abus auxquels il appartiendra de mettre fin, des modifications qui pourront avoir une influence, minime peut-être, mais assurément pas négligeable, sur les économies que l'État doit s'imposer. »

Nous souhaitons que la Commission, dite des économies, produise sans tarder des résultats appréciables. Ainsi elle répondra à l'espoir qu'a fait naître son institution et elle contribuera pour sa part à la politique de contrôle et d'économie qui est un des principaux objectifs du Gouvernement et du Parlement.

Comme conclusion de son examen, votre Commission des Finances vous propose, Madame et Messieurs, d'approuver le projet de budget du Ministère des Finances pour l'exercice 1922.

Le Rapporteur,
CYR. VAN OVERBERGH.

Le Président,
Le baron DE SADELEER.