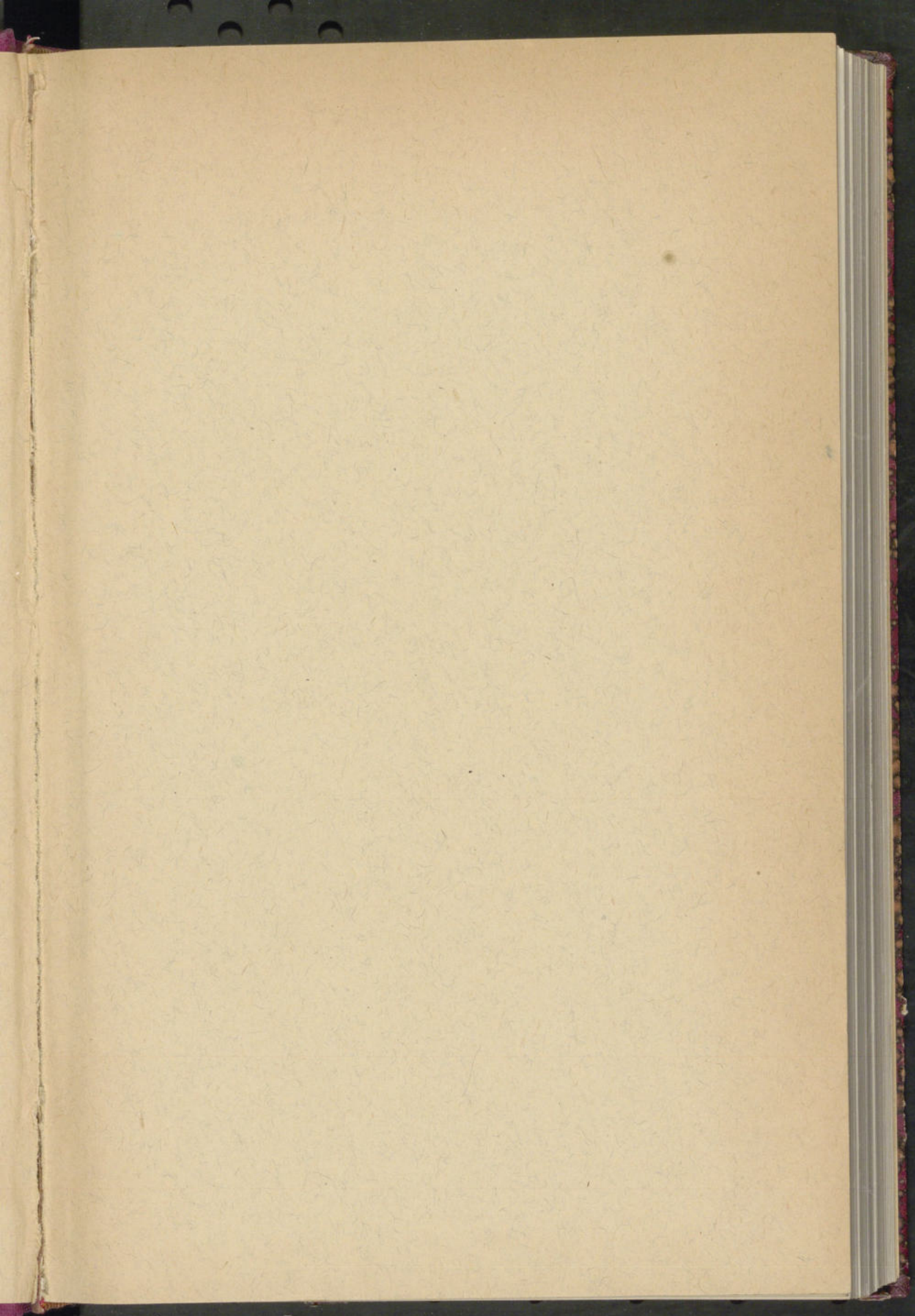
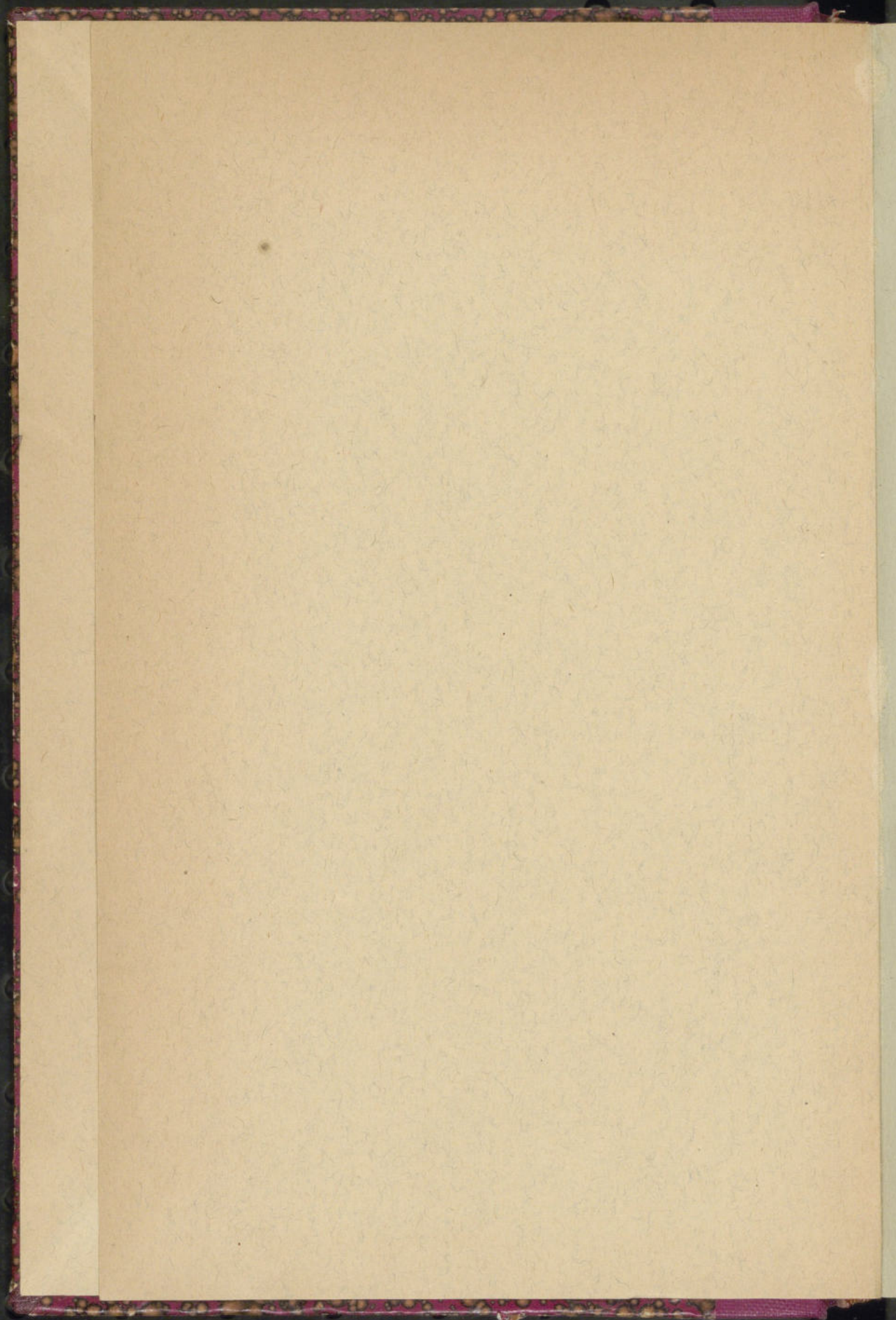


BZ

5.268

A





✓
Institut Belge de Finances Publiques

HISTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES EN BELGIQUE

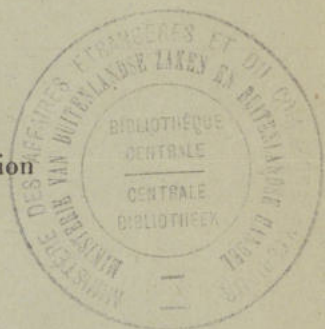
Publiée avec le concours de la Fondation
Universitaire de Belgique

TOME DEUXIÈME

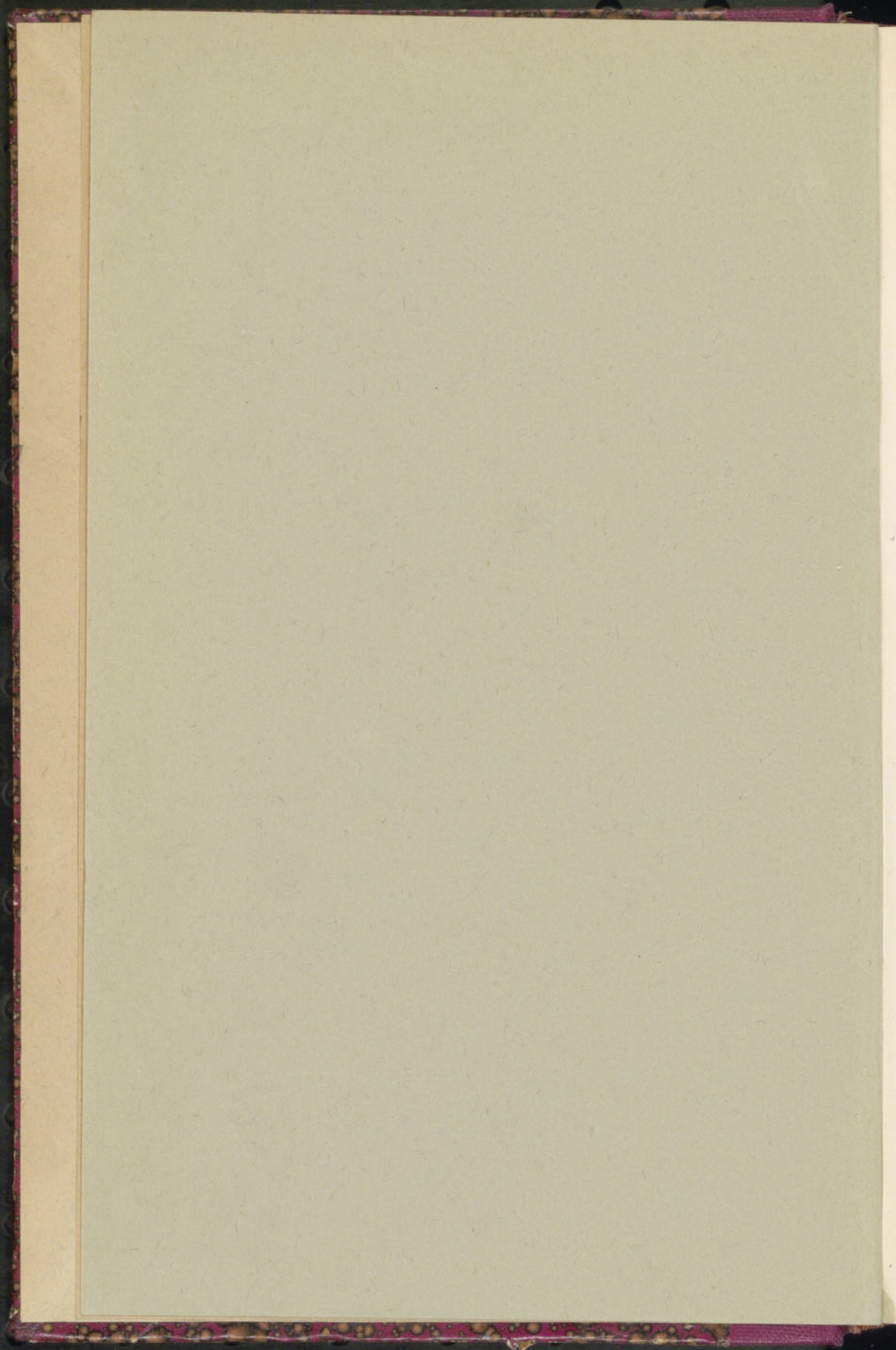
BRUXELLES
ÉTABLISSEMENTS
ÉMILE BRUYLANT • DU RECUEIL SIREY
SOCIÉTÉ ANONYME
RUE DE LA RÉGENCE, 67

PARIS
LIBRAIRIE
SOCIÉTÉ ANONYME
RUE SOUFFLOT, 22

1954



103947



Le Directeur Général des Finances Publiques

HISTOIRE
DES FINANCES
PUBLIQUES

EN BELGIQUE
**HISTOIRE
DES FINANCES PUBLIQUES
EN BELGIQUE**

TOME DEUXIÈME

BRUXELLES
ETABLISSEMENT
EMILE BRILLANT & C. DU RECOUILLEMENT
RUE DE LA BARRIQUE, 41

PARIS
LIBRAIRIE
EMILE BRILLANT & C. DU RECOUILLEMENT
RUE DE LA BARRIQUE, 41

1874

HISTOIRE
DES FINANCES PUBLIQUES
EN BELGIQUE

Institut Belge de Finances Publiques

HISTOIRE
DES FINANCES
PUBLIQUES
EN BELGIQUE

Publiée avec le concours de la Fondation
Universitaire de Belgique

TOME DEUXIÈME

BRUXELLES
ÉTABLISSEMENTS
ÉMILE BRUYLANT
SOCIÉTÉ ANONYME
RUE DE LA RÉGENCE, 67

PARIS
LIBRAIRIE
DU RECUEIL SIREY
SOCIÉTÉ ANONYME
RUE SOUFFLOT, 22

1954

Institut belge de Finances Publiques

HISTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES EN BELGIQUE

Publiée avec le concours de la Fondation
Nationale de Belgique

TOME DEUXIÈME

BRUXELLES
ÉTABLISSEMENTS
ÉDITEUR BRUYLANT & DE RECHERCHES
SOCIÉTÉ ANONYME
RUE DE LA RÉGENCE 52
PARIS
LIBRAIRIE
DE RECHERCHES
SOCIÉTÉ ANONYME
RUE BOISSIÈRE 21

1924

TABLE DES ÉTUDES

	PAGES
INTRODUCTION, par JEAN VAN HOUTTE, président de l'Institut Belge de Finances Publiques	IX
1. <i>Financement et liquidation de la première guerre mondiale</i> , par FERNAND VRANCKEN, premier président de la Cour des comptes, et EDMOND SEULEN, chef de cabinet honoraire du Ministre des finances	1
2. <i>Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'entre-deux-guerres</i> , par FERNAND BAUDHUIN, professeur à l'Université de Louvain	35
3. <i>Les finances publiques et la monnaie</i> , par ALBERT-EDOUARD JANSSEN, Ministre d'Etat, professeur à l'Université de Louvain	77
4. <i>Les recettes publiques de 1919 à 1939</i> , par MAURICE MASOIN, secrétaire général de l'Institut international de finances publiques	115
X 5. <i>Evolution des dépenses publiques de 1919 à 1939</i> , par GASTON COPPÉE, inspecteur des finances	179
6. <i>Les résultats budgétaires de 1919 à 1939</i> , par E. MOULARD, directeur général honoraire du budget, et J. GRAULS, directeur général au Ministère de l'instruction publique	269
7. <i>La politique de la dette publique en Belgique de 1919 à 1939</i> , par LOUIS E. DAVIN, docteur en sciences économiques, secrétaire général de l'Institut belge de finances publiques	291
8. <i>Le bilan de l'Etat</i> , par ALFRED DORCQ, conservateur des hypothèques à Bruxelles	377
X 9. <i>Les finances publiques pendant l'occupation allemande de 1940 à 1945</i> , par J. VANHEURCK, administrateur-directeur général de l'administration de la trésorerie et de la dette publique	399
X 10. <i>Les finances de guerre 1940-1944 en dehors du territoire</i> , par E. JACQMAIN, conseiller d'organisation, ancien directeur du Ministère des finances, administration de Londres	441

TABLE DES ÉTUDES

441	2.10 Les finances de guerre 1910-1921 en dehors du territoire, par E. JAQUES, conseiller d'organisation, ancien directeur du Ministère des finances, administration de Londres.
442	2.11 Les finances publiques pendant l'occupation allemande des hypothèques à Bruxelles. par ALAIN BONCQ, conservateur des bilans de l'État, par ALAIN BONCQ, conservateur des finances publiques.
443	2.12 Les politiques de la dette publique en Belgique de 1919 à 1938, par LOUIS E. JACQS, docteur en sciences économiques, secrétaire général de l'Institut belge de finances publiques.
444	2.13 Les politiques de la dette publique en Belgique de 1919 à 1938, par LOUIS E. JACQS, docteur en sciences économiques, secrétaire général de l'Institut belge de finances publiques.
445	2.14 Les résultats budgétaires de 1919 à 1933, par GASTON CORNÉ, inspecteur des finances.
446	2.15 Évolution des dépenses publiques de 1919 à 1939.
447	2.16 Évolution des dépenses publiques de 1919 à 1933, par MARCEL MAURICE, secrétaire général de l'Institut international de finances publiques.
448	2.17 Les recettes publiques et le commerce, par ALAIN BONCQ, professeur à l'Université de Louvain.
449	2.18 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
450	2.19 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
451	2.20 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
452	2.21 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
453	2.22 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
454	2.23 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
455	2.24 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
456	2.25 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
457	2.26 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
458	2.27 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
459	2.28 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
460	2.29 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.
461	2.30 Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'après-guerre, par F. VAN BASTENIERE, professeur à l'Université de Louvain.

INTRODUCTION

En remettant à l'imprimeur ce tome deuxième de l'Histoire des Finances Publiques en Belgique, dont Monsieur Max-Léo Gérard a exposé le but et le plan dans la magistrale préface qu'il écrivit pour le tome premier, je tiens à exprimer les remerciements de l'Institut Belge de Finances Publiques :

Aux auteurs, dont les contributions mettent si heureusement en lumière les aspects si divers de l'histoire financière de notre pays;

Au Ministère des Finances et à la Fondation Universitaire, dont le concours nous a permis de résoudre les problèmes d'ordre matériel que posait une entreprise scientifique comme la nôtre;

Enfin aux membres du Comité de Direction de l'Institut Belge de Finances Publiques, et particulièrement à Messieurs Maurice Masoin, Louis Davin et Gaston Coppée. Ils ont consacré un temps considérable à la mise au point d'un manuscrit volumineux et difficile. Grâce à leur dévouement inlassable nous pouvons aujourd'hui soumettre au lecteur ce tome deuxième, en attendant bientôt le tome troisième et dernier.

JEAN VAN HOUTTE,
PRÉSIDENT DE L'INSTITUT BELGE
DE FINANCES PUBLIQUES.

INTRODUCTION

En consultant à l'impression ce tome deuxième de l'histoire des Finances Publiques en Belgique, dont Monsieur Léon Gérard a exposé le but et le plan dans le magazine par lequel il est sorti pour le jour, j'ai lieu de croire que les renseignements de l'Institut Belge de Finances Publiques :

Aux auteurs, dont les contributions ont été si précieusement en honneur les aspects si directs de l'histoire financière de notre pays :

Au Ministère des Finances et à la Fondation Charbonnière, dont le concours nous a permis de résoudre les problèmes les plus ardues que posent une entreprise scientifique comme la nôtre :

Enfin aux membres du Comité de Direction de l'Institut Belge de Finances Publiques, et particulièrement à Messieurs Maurice Moreux, Louis Dornier et Gustave Coppez. Ils ont consacré un temps considérable à la mise au point d'un ouvrage remarquable et difficile. Grâce à leur dévouement inlassable nous pourrions aujourd'hui soumettre au lecteur ce tome deuxième, en attendant bientôt le tome troisième et dernier.

JEAN VAN HOUTTE
Président de l'Institut Belge
des Finances Publiques

CHAPITRE PREMIER
Financement de la première guerre mondiale

**FINANCEMENT
ET LIQUIDATION
DE LA PREMIÈRE GUERRE
MONDIALE**

PAR

FERNAND VRANCKEN

PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

ET

EDMOND SEULEN

CHEF DE CABINET HONORAIRE DU MINISTRE DES FINANCES

FINANCEMENT
ET LIQUIDATION
DE LA PREMIÈRE GUERRE
MONDIALE

PAR
FERNAND KRANKEN

EDMOND REUFEN

CHAPITRE PREMIER.

Financement de la première guerre mondiale.

Si décisives étaient pour la Belgique les raisons de croire au respect de sa neutralité, qu'elle ne se résolut que tardivement à organiser ses préparatifs de guerre.

Ce n'est qu'au budget de 1912 qu'apparaissent les premières mesures de réalisation d'un programme approprié d'équipement de l'armée et de consolidation des positions fortifiées.

L'effort s'intensifie quelque peu aux budgets de 1913 et de 1914. Effort d'ailleurs extrêmement timide et sans proportion avec la lourde menace qui pesait sur notre pays. Effort malheureusement tardif ; car, au moment où survint l'ultimatum du 2 août 1914, c'est à peine si un plan financier — si tant est qu'on puisse lui donner ce nom — se trouvait ébauché. Surprise par l'invasion, la Belgique n'eut même pas le loisir d'en assurer toute la réalisation. Sur les cent millions de crédits militaires ouverts par les lois des 28 décembre 1912, 30 août 1913 et 25 mai 1914, plus de cinquante millions restaient inutilisés au 2 août 1914.

C'est à un prélèvement fiscal supplémentaire que le Gouvernement avait décidé de demander la couverture des dépenses militaires relevant de l'ordinaire. Tandis que se votait la loi instaurant le service général obligatoire, il obtenait du Parlement le vote des lois financières des 30 août et 6 septembre 1913 créant de nouveaux impôts destinés à couvrir les frais d'équipement de l'armée.

Cependant, l'horizon s'assombrissait. Sous la pression des événements, et en attendant le recouvrement effectif des nouvelles ressources, le Gouvernement fut amené à conclure à Londres, au début de 1914, un emprunt de 12 millions de livres sterling qui, en majeure partie, fut consacré à rembourser les bons du Trésor antérieurement souscrits en vue d'aider la Belgique à exécuter son programme d'armement défensif.

Ces quelques mesures, qui n'étaient guère que des prélimi-

naires, furent arrêtées net par la brutale violation de nos frontières. Placé soudain devant des nécessités urgentes et impérieuses, d'une ampleur imprévue, le Gouvernement n'eut pas le loisir de solliciter l'épargne belge, ni même de discuter du meilleur mode de financement des opérations de guerre.

Des décisions devaient être prises sur-le-champ, dussent-elles enfreindre les règles de l'orthodoxie.

Tandis que l'ennemi s'installait chez nous et que, pendant plus de quatre ans, notre armée allait, sur les bords de l'Yser, défendre notre drapeau, le Gouvernement belge, fuyant devant l'invasion, fixait son siège au Havre. Avant de quitter la Capitale, il avait pris toutefois la précaution de se faire ouvrir un crédit spécial de 200 millions destiné à faire face aux besoins extraordinaires de l'armée (loi du 4 août 1914).

Devant l'impossibilité de placer effectivement des bons du Trésor, le Gouvernement se vit obligé de recourir aux avances de la Banque Nationale, en sorte que, de créateur, le compte du Trésor à l'Institut d'émission se trouva brusquement fortement débiteur.

Il n'en restait pas moins qu'au moment de l'ouverture des hostilités, les finances publiques belges bénéficiaient d'une position enviable : l'équilibre budgétaire était assuré, la Trésorerie bien pourvue, le crédit de l'Etat de premier ordre, le marché des rentes large et stable, la monnaie indiscutée, la fiscalité légère et l'épargne florissante.

Le capital de la Dette publique ne dépassait pas 4,5 milliards de francs, dont 4 milliards d'emprunts consolidés et 500 millions seulement de bons du Trésor.

L'encaisse de la Banque Nationale comportait en or, 260 millions, en devises, 131 millions et, en argent, 75 millions de francs. Pour soustraire cette encaisse à la mainmise de l'ennemi, le Gouvernement l'avait fait transporter à Anvers, puis en Angleterre.

La date du 4 août 1914 allait, pour la Belgique, clore définitivement l'ère des finances publiques prospères et solidement ordonnées. De leur côté, la suspension de la convertibilité du billet et l'établissement du cours forcé consacrés par l'arrêté du 2 août 1914 allaient ouvrir l'ère des désordres monétaires.

Au point de vue de la gestion financière, la période de guerre

offre ceci de particulier qu'elle obéit à deux impulsions différentes : l'une, de l'extérieur, émanant du Gouvernement belge au Havre ; l'autre, de l'intérieur, émanant de l'autorité occupante.

* * *

C'est sous ce double aspect qu'il nous faut la considérer.

La politique financière du Gouvernement du Havre n'appelle pas de longs commentaires.

Brusquement expulsé du territoire, séparé des habitants et des institutions financières du pays, n'ayant à sa disposition d'autres ressources propres que l'appoint dérisoire que pouvait lui procurer la petite bande de terre que l'ennemi n'avait pu lui arracher, le Gouvernement belge n'en avait pas moins à s'assigner pour tâche le maintien sur pied de guerre d'une armée de 250.000 hommes. Il se devait, d'autre part, d'assurer sur les marchés extérieurs la défense du crédit de la Belgique par la ponctuelle exécution du service de la Dette publique. Plus généralement, il se devait de prendre, dans l'ordre financier, les mesures nécessaires en vue de l'accomplissement des multiples devoirs que les circonstances allaient lui imposer.

Comment sortir de cette impasse ?

A la vérité, la Banque Nationale était restée à sa portée, et, déjà, cette institution, sollicitée par le Gouvernement, avait consenti au Trésor l'avance des 200 millions prévus par la loi du 4 août 1914.

Allait-on persévérer dans cette voie, exiger des avances additionnelles et provoquer de ce fait des émissions complémentaires de billets ?

Le Gouvernement eut la sagesse de s'en abstenir. Le procédé se fût par ailleurs avéré inopérant. Ce dont il fallait disposer, ce n'était pas de billets belges, mais de devises étrangères.

Fallait-il pour lors sacrifier l'encaisse même de la Banque Nationale ? Mais qui ne voyait qu'il n'eût pas fallu bien longtemps pour que cette encaisse se volatilisât elle-même tout entière. Eût-elle même été suffisante, quelles répercussions pareille politique n'eût-elle pas manqué de produire sur la tenue du franc belge sur le marché des changes ?

Fallait-il réquisitionner les avoirs privés des Belges à l'étranger ? La méthode ne s'indiquait pas davantage. Contraire à toutes nos traditions, ce moyen s'avérait de réalisation difficile et de rendement fort problématique.

Quant à faire appel à l'impôt ou à l'emprunt intérieur, il n'y fallait pas songer : c'était une impossibilité matérielle.

Une voie restait pratiquement ouverte au Gouvernement belge : le recours aux avances des Gouvernements alliés. C'est celle qu'il adopta. Il n'eut donc pas à opter entre tel ou tel mode de financement.

Parlant au nom de la défense des intérêts communs, parlant surtout au nom d'un pays qui venait de montrer à quel point il avait le culte de l'honneur, le Gouvernement belge n'eut pas de peine à obtenir les concours financiers dont il avait besoin. Il obtint le moyen de payer ses dépenses extérieures par voie de remise de traites sur les Trésors français, britannique et américain.

Les avances ainsi consenties revêtaient le caractère de dettes politiques. Elles s'intégraient dans une sorte de chassé-croisé de crédits entre alliés, chaque pays mettant à la disposition de l'autre les devises nécessaires au paiement des dépenses opérées sur son territoire. Ainsi se trouvait évité tout problème de transfert.

En résumé, c'est au crédit politique que le Gouvernement du Havre fut amené à recourir pour financer ses dépenses. En contre-partie de cette dette politique, la Belgique avait, à son tour, une créance également politique : celle des réparations. Il était logique de subordonner l'exigence de l'une au recouvrement de l'autre.

Les dépenses auxquelles dut faire face le Gouvernement du Havre ne furent pas toutefois d'ordre exclusivement militaire. Une des grandes préoccupations de ce Gouvernement fut de procurer à la population belge restée au pays les secours indispensables en vivres et en argent.

Il eut recours à cette fin à un ingénieux stratagème : possédant, grâce aux avances alliées, le moyen d'acheter des marchandises sur les places extérieures, il organisa, à l'intervention de la « Commission for Relief », l'importation massive en

Belgique de vivres qui y furent vendus par la dite Commission à des prix normaux. Le produit de ces ventes ne fit l'objet d'aucun transfert. Il fut consacré à secourir les chômeurs et les victimes de la guerre ainsi qu'à certains paiements clandestins.

Les sommes dont disposa ainsi la « Commission for Relief » s'élevèrent à 1.754.438.116 francs belges.

A l'issue des hostilités, les avances consenties par les Alliés atteignaient un total de 5.167.024.723 francs, se répartissant comme suit :

Etats-Unis : 171.780.000 dollars ;
Angleterre : 73.758.688,3.6 livres sterling ;
France : 2.202.887.985 francs français.

Les dites avances n'avaient pas, par ailleurs, été consenties à des conditions uniformes : celles que consentirent les gouvernements français et britannique le furent sans remise d'un titre matériel représentatif, ni exigence d'un intérêt quelconque ; par contre, celles consenties par le gouvernement américain se firent contre remise de 68 reconnaissances provisoires, signées par le Ministre de Belgique à Washington. Elles portaient promesse de rembourser en or, à première demande, les sommes avancées, lesquelles étaient productives d'un intérêt annuel dont le taux variait entre 3 et 5 p. c., suivant les conditions auxquelles le gouvernement américain empruntait lui-même.

La dette belge vis-à-vis des Etats-Unis fut régularisée par un arrêté-loi du 25 septembre 1918.

En marge du problème de trésorerie dont il vient d'être question se posait pour le Gouvernement belge un délicat problème budgétaire. Comment procéder en l'absence du Parlement et de la Cour des Comptes ?

Le Gouvernement s'appliqua, dans l'état de nécessité et de force majeure où il se trouvait, à organiser un système budgétaire et comptable se rapprochant, dans toute la mesure du possible, des règles normales.

A la vérité, la question n'offrit de difficulté qu'à partir de 1915.

Pendant les premiers mois de la guerre, les dépenses de l'Etat se firent sous le régime des lois de budget votées par les Chambres,

complétées par la loi du 4 août 1914 ouvrant au Gouvernement un crédit de 200 millions. Comme à l'ordinaire, les paiements furent assignés sur la Banque Nationale dont les avances alimentèrent provisoirement la Caisse de l'Etat. Il en fut ainsi jusqu'à la fin octobre 1914, date de la première avance consentie par les Alliés. A cette date, le découvert du Trésor vis-à-vis de la Banque Nationale atteignait 167.260.420 francs. Il fut par la suite réduit d'environ 62 millions par la cession à la Banque des effets du portefeuille commercial du Trésor.

A partir de 1915, il fallut bien procéder sans budget régulier. Le crédit de 200 millions lui-même était expiré depuis le 31 décembre 1914.

Le Gouvernement s'appliqua pour lors à tracer aux dépenses de l'Etat un cadre aussi strict que possible. Le Ministre des finances fut chargé d'ouvrir à ses collègues, pour l'exercice 1915, les crédits nécessaires aux besoins dûment justifiés de leurs services respectifs. Un arrêté-loi du 26 décembre 1914 avait, d'autre part, prorogé la durée du crédit de 200 millions et en avait même augmenté l'importance.

Cependant, la perspective d'une guerre de longue durée s'affirmait de plus en plus et, avec elle, la nécessité impérieuse de serrer de plus près les dépenses. Une Commission budgétaire mixte fut instituée en juillet 1915 avec mission d'aider le Ministre des finances dans l'œuvre de la compression des dépenses et dans l'organisation du budget en conformité avec les principes de l'annualité. Toutefois, ce ne fut guère qu'à partir de l'exercice 1917 que, conformément à des arrêtés-lois du 30 décembre 1916, le Ministre des finances dressa de véritables tableaux budgétaires assignant aux divers services ministériels les crédits dont ils étaient autorisés à disposer.

En ce qui concerne les Voies et Moyens, ils ne comportaient guère que les recettes à opérer du chef des avances alliées et les quelques impôts directs et indirects qui pouvaient encore être perçus.

Ces impôts furent, en vertu d'arrêtés-lois annuels, recouvrés sur la base des lois en vigueur au 31 décembre 1914.

En résultat, la gestion du Gouvernement du Havre se présente comme suit :

	1915	1916	1917	1918
<i>Recettes :</i>				
a) ordinaires . . .	11.608.136	15.929.726	21.258.214	121.585.725
b) exceptionnelles .	976.241.394	1.056.998.951	988.994.896	807.359.309
c) extraordinaires .			380.151.600	715.542.918
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	987.849.530	1.072.928.677	1.390.404.710	1.644.487.952
<i>Dépenses :</i>				
a) ordinaires . . .	357.939.561	1.092.930.723	1.394.250.251	1.551.978.989
b) exceptionnelles .	608.677.339	2.083.727	6.133.052	3.414.010
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	966.616.900	1.095.014.450	1.400.383.303	1.555.392.999
<i>Excédent :</i>				
a) Recettes . . .	21.232.630			89.094.953
b) Dépenses . . .		22.085.773	9.978.593	

Les recettes exceptionnelles reprises au tableau qui précède représentent les avances consenties par l'Angleterre et par la France. Les recettes extraordinaires des années 1917 et 1918 représentent la contre-valeur des emprunts contractés en Amérique. L'importance de ces deux recettes donne la mesure du déficit qui eût existé sans leur appoint.

En ce qui concerne les dépenses, elles se décomposent comme suit :

Dépenses militairesfr. 2.723.481.003
Dépenses de secours et de ravitaillement . . .	1.754.046.069
Dépenses administratives	539.880.580
	<hr/>
	Fr. 5.017.407.652

Ainsi qu'il se voit, à elles seules, les dépenses de secours et de ravitaillement ont absorbé 35 p. c. de la dépense totale.

Telle fut, très sommairement esquissée, la politique financière du Gouvernement belge au Havre, politique toute de circonstance et d'opportunité. A travers les soubresauts d'une période profondément troublée, cette politique eut le mérite essentiel d'assurer la réalisation de l'objectif suprême à atteindre : sauver l'indépendance de la Belgique. Sans doute, cette gestion se clôturait-elle par de lourdes dettes interalliées et par un sérieux déficit budgétaire, mais ce sont là conséquences inéluctables de la guerre.

* * *

Tandis que, de loin, le Gouvernement continuait à veiller aux destinées de la patrie envahie, l'ennemi organisait en Belgique son administration civile. Suivant les stipulations de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, le pouvoir occupant était autorisé à prélever les impôts sur la base de la législation existante ainsi que les autres revenus de l'Etat, à charge de les affecter aux frais de l'administration du pays.

Respectueux de cette Convention, le Gouvernement belge avait autorisé les comptables à rester à leur poste et à continuer à prêter leurs offices à l'occupant dans le cadre du respect des lois belges.

Ainsi s'organisa en Belgique un système administratif et financier relevant du pouvoir occupant et qui ne connut guère de péripéties marquantes, si ce n'est, à partir de 1917, la scission en deux parties des budgets de dépenses, région flamande et région wallonne, consécutive à la séparation administrative décrétée par l'autorité occupante.

Chaque année, une ordonnance allemande arrêta les Voies et Moyens pour l'exercice suivant et autorisa la perception des impôts sur la base de la législation belge en vigueur. Celle-ci ne subit pas de réforme de structure. Des ordonnances du gouverneur général allemand des 18 mai et 17 décembre 1916 avaient toutefois étendu à de nouvelles catégories de redevables l'application des lois sur la contribution foncière et sur le droit de patente. Une ordonnance allemande du 29 juillet 1917 avait, d'autre part, institué un impôt sur la fortune mobilière, mais cet impôt n'entra jamais en application. Enfin, en 1917, certains droits d'accises sur les sucres et sur les tabacs furent relevés. Dans l'ensemble, le régime fiscal d'avant-guerre fut donc maintenu.

En dehors des recettes fiscales proprement dites, il convient de relever l'institution, par l'occupant, de recettes spéciales perçues par des organismes allemands, mais dont le montant était versé au Trésor belge pour couvrir les frais de l'administration du territoire occupé. Elles consistaient, d'une part, dans les excédents bénéficiaires réalisés par certain Bureau central chargé de la vente, à des prix par lui fixés, d'eaux-de-vie et de levure fabriquées dans le pays ; d'autre part, dans des droits spéciaux perçus pour levée de saisie des sucres.

Ainsi qu'il fallait s'y attendre, les recettes budgétaires effectives de la période d'occupation accusent, par rapport aux prévisions de 1914 — lesquelles dépassaient 807 millions —, des déchets considérables.

Pour 1914, elles descendent à 520 millions, pour 1915, à 208 millions, pour 1916, à 242 millions, pour 1917, à 273 millions et pour 1918, à 233 millions de francs.

La chose se conçoit pour 1914 en raison des troubles provoqués par les événements militaires. Pour les exercices suivants, il convient de noter que les budgets étaient privés des produits importants provenant de l'exploitation des chemins de fer, des postes et télégraphes qui avait été assumée par l'occupant avec son personnel et dont le déficit était couvert par une intervention du budget ordinaire. D'autre part, l'isolement auquel le pays était condamné le privait presque totalement de la recette des droits de douane.

En ce qui concerne les dépenses, les budgets continuèrent à être dressés dans la forme traditionnelle et les crédits attribués annuellement aux divers services et départements ministériels qui subsistèrent, furent fixés par un arrêté du Gouverneur général allemand.

Les budgets d'occupation ne prirent de fait en charge qu'une partie des frais d'administration du pays : par la force des choses, certains départements avaient cessé toute activité dans les provinces occupées, tels ceux de la Guerre, des Affaires Etrangères, des Colonies, de la Marine. D'autre part, pendant la durée de l'occupation, le Gouvernement allemand n'autorisa pas la prise en charge par le budget du service des intérêts et de l'amortissement de la Dette publique tant intérieure qu'extérieure. Notre Institut d'émission reprit le service des rentes et vint en aide à l'Etat sous forme d'avances en compte courant dépassant à partir de 1917 le montant du portefeuille-effets et s'élevant, au jour de l'armistice, à plus de vingt fois le montant des bons du Trésor dont les statuts de la Banque autorisaient l'escompte. Ainsi se trouvait amorcé le système des avances à l'Etat qui, par la suite, devait se révéler si néfaste.

Redisons enfin que les budgets d'occupation se trouvaient allégés de toute la charge des secours, de toute nature, distribués à plus de 660.000 personnes, à l'intervention du Comité National

de Secours et d'Alimentation, au moyen du produit des marchandises et des fonds que lui procurait la « Commission for Relief ». L'allégement qui en résulta se monte à plus de 2 1/2 milliards.

En revanche, à partir de 1916, les budgets eurent à supporter le renchérissement du coût de la vie sous forme d'indemnités de vie chère au personnel de l'Etat, de subsides au Fonds des communes pour les aider dans les dépenses d'assistance publique. Il faut ajouter l'intervention du budget dans les frais de l'administration civile allemande, de l'administration des Postes, Télégraphes et Téléphones et de celle des Chemins de fer dont l'occupant assumait la gestion. De même l'autorité allemande y avait inscrit le coût de certains travaux aux routes et aux voies navigables, travaux effectués à l'initiative et sous le contrôle d'un organisme allemand. On peut estimer à près de 200 millions de francs toutes ces charges nouvelles qui, pour toute justification, ne portaient que l'acquit de la Caisse Centrale de l'administration civile allemande sur l'ordonnance de paiement.

En marge des dépenses d'administration s'opérant dans le cadre des budgets, l'ennemi avait, dès décembre 1914, levé à charge des provinces belges des contributions extraordinaires de guerre, qui atteignirent un total de 2.280.000.000 de francs et qui furent versées à l'Allemagne à l'aide d'un emprunt contracté solidairement par les provinces. Cet emprunt fut, après-guerre, repris par l'Etat en vertu de la loi du 14 novembre 1919. Une loi ultérieure du 30 décembre 1922 a rattaché aux divers budgets de la Dette publique des années de guerre les dépenses dérivant des contributions de guerre ainsi imposées aux provinces belges.

Les budgets d'occupation, tels qu'ils résultent des comptes définitivement arrêtés, se présentent comme suit :

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	SOLDES*
1915	208.008.540	739.910.526	— 531.901.986
1916	242.161.607	734.499.601	— 492.337.994
1917	272.898.308	967.809.812	— 694.911.504
1918	232.789.697	876.492.914	— 643.703.217
Déficit total . . . fr.			2.362.854.701

Celui-ci est constitué à concurrence de 2.347.800.000 francs par les dépenses représentant les contributions extraordinaires de guerre. En l'absence de cet élément particulier, le déficit ne se fût élevé qu'à une bonne quinzaine de millions. Signalons que le budget de 1914 s'était clôturé par un excédent de recettes de 153 millions de francs.

Le tableau Annexe A montre l'évolution des recettes du budget des Voies et Moyens en regard des évaluations pour 1914.

Arrêté au terme de la première guerre mondiale, le montant des charges supplémentaires *dérivant proprement de la guerre* peut être évalué à près de neuf milliards, se décomposant comme suit :

Avances franco-anglaises au Gouvernement du	
Havre	fr. 4.071.402.723
Emprunts aux Etats-Unis	1.095.622.000
	<hr/>
	5.167.024.723
Dette interprovinciale	2.347.800.000
Avances de la Banque Nationale	380.000.000
Charges financières des communes reprises par	
l'Etat	1.110.000.000
	<hr/>
	9.004.824.723

Pour imposante qu'elle fût on ne peut dire que cette charge eût été pour la Belgique un sujet de grave préoccupation, d'autant moins que, vu le caractère politique des dettes envers les Alliés, le pays pouvait légitimement en escompter l'annulation ou tout au moins un règlement libéral établi en fonction du rendement des réparations allemandes.

CHAPITRE II.

Liquidation financière de la première guerre mondiale.

Ce n'est donc pas du côté de la gestion proprement dite des finances publiques pendant l'occupation que gît pour la Belgique la lourde hypothèque de la guerre.

Le désastre est ailleurs : il est dans la longue série des victimes civiles et militaires atteintes dans leur personne et dans leurs biens ; il est aussi dans l'état de dévastation et d'épuisement dans lequel se trouvait la Belgique au terme de l'occupation : l'industrie, le commerce, l'agriculture se trouvaient dépouillés de leurs moyens d'action ; les ouvrages d'art, les moyens de transport étaient en grande partie hors d'usage ; il n'était pas jusqu'à la machine administrative qui ne fût désarticulée.

Couronnant tout cela, la première guerre mondiale entraînait, dans l'ordre monétaire, des troubles profonds. Sur le plan international, l'étalon-or se trouvait détruit. Sur le plan intérieur, la guerre laissait derrière elle un arrière-faix d'inflation d'une ampleur impressionnante. Dans la circulation s'étaient introduits pour plus de six milliards de marks allemands auxquels cours forcé avait été attribué. A la fin de la guerre, le volume des billets en circulation avait sextuplé. Ces billets avaient pris progressivement la place des marchandises. A leur surabondance correspondaient la disparition totale des stocks et une hausse parallèle des prix.

Tel était en ordre essentiel le lourd héritage que laissait à la Belgique la première guerre mondiale.

Cependant, si, dans l'ordre matériel, son patrimoine se trouvait profondément atteint, par contre, son patrimoine moral restait intact ; en dépit des ruines accumulées sur son territoire, elle jouissait encore d'un crédit de premier ordre, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur.

Monumentale était l'œuvre de restauration à réaliser. N'eût été l'immense et heureuse illusion d'une Allemagne devant supporter intégralement la charge des réparations, on peut présumer que jamais on n'eût osé l'entreprendre. Illusion légitime : la Convention d'Armistice inscrivait une priorité belge immédiate d'un milliard de marks-or ; l'article 231 du Traité de Versailles proclamait, d'autre part, la responsabilité de l'Allemagne et l'engagement des Alliés d'accorder à la Belgique, en raison de sa situation spéciale au cours des hostilités, une priorité sur les versements de réparations de deux milliards de marks-or. Illusion dangereuse cependant, car elle allait engager le Gouvernement dans une politique de largesses et

de promesses qui allait hypothéquer lourdement l'avenir financier du pays.

Deux problèmes capitaux se plaçaient au premier rang des préoccupations du Gouvernement : l'assainissement de la situation monétaire et la réparation des dommages de guerre.

* * *

Dans le cadre de cette brève réminiscence des faits, il n'entre pas de détailler le mécanisme du retrait des monnaies allemandes et de leur remplacement par de nouveaux billets de la Banque Nationale.

Rappelons cependant que 6.111 millions de marks furent présentés à l'échange ; ce qui représentait 7.592 millions de francs belges. 1.792 millions furent couverts par l'émission de bons dits de la Restauration Monétaire. Le surplus, ou 5.800 millions, fut demandé à des avances à consentir par la Banque Nationale. Par ailleurs, des arrêtés de l'autorité allemande avaient accordé à la Société Générale de Belgique le privilège exclusif d'émettre des billets de banque et la nouvelle circulation s'élevait au 19 novembre 1918 à quelque 1.153 millions de francs.

Bornons-nous à constater que ces mesures, basées, ainsi qu'il a été dit, sur l'idée d'une reprise ultérieure, par l'Allemagne, des Reichsmarks au cours émis, aboutissaient en fait à injecter définitivement dans la circulation l'inflation des années de guerre. Du même coup, elles viciaient fondamentalement la position de la Banque Nationale en ce sens que, comme couverture principale des engagements à vue, elles assignaient désormais une créance sur l'Etat, c'est-à-dire, contrairement au vœu de la loi, un actif immobilisé et pratiquement irréalisable.

Le Gouvernement avait bien envisagé le remboursement de l'avance de la Banque Nationale au moyen d'une annuité de 100 millions qui devait être inscrite aux budgets, mais la situation déficitaire de ceux-ci, aussi bien que la carence de l'Allemagne, l'obligèrent, dès 1923, à abandonner ce mode d'extinction de sa dette envers notre Institut d'émission.

Les modalités définitives d'amortissement de cette dette font l'objet d'un autre exposé.

* * *

Le problème de la réparation des dommages de guerre fut, en ce qui concerne l'incidence finale des charges à en résulter, abordé avec le même optimisme que l'œuvre d'assainissement monétaire.

Dès le 23 octobre 1918, avant même sa rentrée en Belgique, le Gouvernement proclamait déjà le principe du droit du sinistré à réparation intégrale. Ce principe fut repris et confirmé, quant aux biens, par la loi du 10 mai 1919 et, quant aux personnes, par celle du 10 juin suivant.

Pour strictement conforme à l'équité que fût cette politique, elle n'en devait pas moins être pour le pays génératrice de charges écrasantes.

A l'expiration de l'année 1939, le tableau des charges assumées se présentait comme suit :

a) Sommes payées au titre de réparation de dommages aux biens privésfr.	12.210.000.000
b) Sommes affectées à la restauration du Domaine public	4.910.000.000
c) Pensions et Allocations militaires et civiles payées au titre de réparation de dommages aux personnes.	11.289.000.000
	<hr/>
TOTALfr.	28.409.000.000

Il reste à y ajouter le montant des pensions et allocations qui ont été payées depuis aux victimes de la guerre 1914-1918 ou à leurs ayants droit et qui se sont élevées, savoir :

En 1940, àfr.	701.810.000
En 1941, à	733.517.000
En 1942, à	790.491.000
En 1943, à	805.204.000
En 1944, à	806.982.000
En 1945, à	1.119.113.000
En 1946, à	1.381.793.000
En 1947, à	1.394.012.000
En 1948, à	1.467.302.000
	<hr/>
	9.200.224.000
	<hr/>
	37.609.224.000

A la date du 31 décembre 1948 on pouvait donc estimer à quelque 37 milliards et demi la charge effective de la réparation des dommages de guerre.

Observons que, dans ce total, rien n'est porté du chef des charges que la Nation a assumées au titre de la Reconnaissance Nationale envers ses glorieux combattants, telles que la Dotation des combattants, les Rentes pour Chevrans de front, etc.

* * *

A côté du problème de la réparation des dommages de guerre, se posait celui du règlement des dettes interalliées qui s'élevaient, nous l'avons vu, à 5.167.000.000 de francs.

Le Traité de Versailles en avait admis l'annulation pure et simple; le principe en fut accepté par toutes les puissances alliées, sauf les Etats-Unis qui s'y opposèrent par une décision du Congrès de 1922.

Il fallut donc entrer en négociation avec le Gouvernement américain pour arrêter un plan d'amortissement de cette dette : ce fut le 18 août 1925 qu'intervint à Washington, en vue du règlement de nos dettes vis-à-vis des Etats-Unis, un accord qui fut approuvé par la loi du 2 mars 1926.

Une distinction fut établie entre la dette de guerre proprement dite et les avances post-armistice.

La première fut fixée à 171.680.000 dollars. Aucune concession ne fut consentie en ce qui concerne le capital de la dette, mais il fut admis qu'elle serait remboursable en soixante-deux annuités variables et qu'aucun intérêt ne serait porté en compte. La seconde fut évaluée à 246 millions de dollars : le même terme de remboursement fut consenti avec addition d'un intérêt de 1,35 p. c. pendant les dix premières années, devant s'élever progressivement à 3,50 p. c. à partir de la onzième année.

Peut-être eût-on pu escompter un règlement plus libéral, mais au moins étions-nous placés devant une certitude. D'autre part, le règlement intervenu nous ouvrait à nouveau le marché américain des capitaux.

Au moment où fut signé le moratoire Hoover, suspendant les versements allemands au titre des réparations, il fut estimé que le paiement des annuités prévues en amortissement de la dette

de guerre proprement dite devait, par voie de corollaire, être suspendu.

Depuis 1932, aucun crédit n'est plus porté de ce chef aux budgets. D'autre part, au tableau de la Dette publique en capital, la dette de guerre envers les Etats-Unis ne figure plus que pour mémoire. Le chiffre originaire de 171.680.000 dollars est ramené à 161.680.000 dollars, 10.000.000 de dollars, soit 322.626.000 francs, ayant, de 1926 à 1931, été effectivement versés au titre des annuités dont il s'agit.

* * *

Ainsi qu'il est dit ci-avant, c'est dans le paiement intégral par l'Allemagne, responsable des charges de l'œuvre de restauration au sens le plus large, qu'au lendemain de la première guerre mondiale le Gouvernement comptait trouver les ressources financières indispensables.

Ce paiement s'offrait sous une triple forme :

- a) Recettes de réparation ;
- b) Récupération du butin de guerre ;
- c) Liquidation des biens privés ennemis sous séquestre.

a) Recettes de réparation.

Faut-il rappeler ici la longue et décevante série des conférences interalliées apportant chacune une nouvelle entaille à nos droits à réparation ?

Tout cet édifice était construit sur une idéologie totalement dépourvue de réalisme.

Le Traité de Versailles du 28 juin 1919 n'était qu'une œuvre politique. Sans doute proclamait-il solennellement la responsabilité de l'Allemagne et conférait-il, de ce fait, base juridique à la créance des réparations. Mais il n'en déterminait ni le quantum, ni les modalités de paiement, ni la répartition entre alliés. Ce soin était abandonné à la Commission des Réparations. Le refus ultérieur de ratification opposé par le Congrès américain devait, par ailleurs, tout remettre en question.

Les travaux de la Commission s'inspiraient d'un seul souci : faire payer le maximum par l'Allemagne. De la capacité de

paiement de celle-ci et de ses facultés en moyens de règlement internationaux, on ne se préoccupait pas, pas plus que du problème des transferts et du mécanisme de recouvrement.

Et tandis que l'on se perdait en de savantes spéculations, et que l'on évaluait provisoirement au chiffre astronomique de 132 milliards de marks-or la dette de l'Allemagne, on ne s'apercevait pas que, pendant ce temps, sous le regard complaisant du Gouvernement allemand, la matière recouvrable se volatilisait, les capitaux s'évadaient, les finances s'avaiaient et le mark glissait sur la pente de la dépréciation.

Un état de paiement est enfin dressé le 5 mai 1921. Il prévoit, pour la première fois il est vrai, le versement par l'Allemagne d'annuités fixes et variables ; mais il omet d'en déterminer le nombre.

Cet état de paiements va rester la charte des Réparations jusqu'en 1923. Cependant, déjà au début de 1922, l'Allemagne sollicitait un moratoire. C'est ce même moment que le Congrès américain choisit pour marquer sa volonté d'obtenir remboursement de ses avances de guerre.

L'année 1923 va être l'année cruciale des Réparations. La carence allemande va s'affirmer sous la forme d'une résistance passive. Celle-ci va provoquer l'occupation de la Ruhr par les Alliés, suivie peu après de l'effondrement économique, monétaire et financier de l'Allemagne.

Devant cet état des choses, les puissances alliées constituèrent, le 14 janvier 1924, un collège d'experts, placé sous la présidence du général Dawes et chargé d'étudier le moyen de rétablir en Allemagne une monnaie normale et stable, ainsi que de restaurer les finances et l'économie allemandes.

Des travaux de ce comité est issu le rapport qui devait porter le nom de « Plan Dawes » et qui devint l'acte fondamental du règlement des Réparations. Il prévoit le paiement par l'Allemagne de certaines annuités, faibles au début et s'augmentant progressivement par la suite. Le service en était gagé par certaines ressources spéciales et notamment par les produits des chemins de fer allemands.

Le point délicat consistait dans le problème des transferts. Comment, sans répercussion monétaire, transférer aux Alliés les milliards de marks-or prévus ? Cette difficulté fut résolue

par l'organisation d'un système de prestations en nature destinées à remplacer les versements en argent. Les livraisons à effectuer au cours de la période préliminaire de restauration économique devaient être financées au moyen d'un emprunt international de 800 millions de marks-or. Cet emprunt fut souscrit par les banques des principales puissances alliées. La Belgique souscrivit pour sa part 3,5 p. c.

Pour important que fût le progrès réalisé par le Plan Dawes, il contenait deux vices rédhibitoires : d'une part, il persistait à laisser indéterminé le nombre d'annuités ; d'autre part, il maintenait le caractère politique à la dette de l'Allemagne et au système de contrôle qu'il établissait.

Cependant, jusqu'en 1928, le Plan Dawes reçut pleine exécution.

C'est au cours de cette année que l'Allemagne revendiqua l'évacuation de la Rhénanie. Cette demande provoqua une seconde révision du problème des Réparations.

Un nouveau comité d'experts fut constitué au début de l'année 1929. Il était présidé par le colonel Young. La mission de ces nouveaux experts visait au règlement définitif des problèmes de guerre et à transformer progressivement en dette commerciale la dette politique de l'Allemagne.

Cette fois, il va s'agir d'un plan pragmatique de caractère financier. Au contrôle politique, le plan Young va substituer un contrôle commercial confié à la Banque des Règlements Internationaux. C'est cette banque qui, désormais, va recevoir, gérer et répartir les annuités.

Le Plan Young prévoyait le paiement de 59 annuités, allant du 1^{er} septembre 1929 au 31 mars 1988. Ces annuités étaient de deux sortes : les unes, inconditionnelles, à payer en tout état de cause en devises et de ce fait mobilisables ; les autres, conditionnelles, subordonnées au maintien de la vie économique et financière de l'Allemagne et présentant ceci de particulier que, moyennant préavis de nonante jours, l'Allemagne était autorisée pendant deux ans à en suspendre le transfert.

A dire vrai, entre les engagements allemands ainsi arrêtés et la dette américaine, le Plan Young n'établissait juridiquement aucune relation. Cependant, le parallélisme de fait entre le nombre des annuités en cause et le plan de paiement de la

dette américaine dont il a été parlé plus haut, montrait que, dans la pensée des experts, il existait entre ces deux éléments une interdépendance effective.

Les dispositions du Plan Young furent, en août 1929, débattues à la Conférence de La Haye.

A peine le protocole de cette Conférence eut-il recueilli la signature des divers Etats intéressés, qu'une crise économique de caractère universel frappait tous les pays, et en particulier l'Allemagne. Bientôt celle-ci était amenée à solliciter et obtint un moratoire que l'on a baptisé « Moratoire Hoover ».

Ce fut le dernier acte du drame des Réparations.

Le tableau Annexe B reproduit le total des recettes inscrites dans les comptes des budgets belges au titre de versements de l'Allemagne. En résultat, l'Allemagne parvint à ne payer aux puissances alliées que 9 milliards de marks-or, dont 3 milliards payés à la Belgique de 1919 à 1931. Encore, une grande partie des versements opérés ne le fut-elle qu'à l'aide d'emprunts faits aux nations alliées.

Cette carence de l'Allemagne eut sur notre situation financière les plus graves répercussions. La Belgique fut obligée d'inscrire à son Budget ordinaire un ensemble de charges qui, indiscutablement, incombaient à l'Allemagne.

b) Récupération du butin de guerre.

En dehors des recettes de Réparations proprement dites, l'Etat belge fut amené à s'attribuer, conformément au Droit des Gens, les biens délaissés en Belgique par l'Etat allemand et ses organismes civils et militaires. La récupération et la réalisation du butin de guerre procurèrent au Trésor une recette de 881.381.000 francs.

c) Liquidation des biens privés ennemis sous séquestre.

Un arrêté-loi du 10 novembre 1918 avait décidé la déclaration et la mise sous séquestre de ces biens.

En exécution de l'article 297 du Traité de Versailles, une loi ultérieure du 17 novembre 1921 organisa la déclaration, la mise sous séquestre, la liquidation et l'attribution de tous les biens, droits et intérêts appartenant, à la date du dit traité, à des

ressortissants allemands ou à des sociétés contrôlées par eux sur le territoire national.

Le produit net de la liquidation devait être versé au Trésor pour recevoir l'affectation prévue à l'article 297 précité, c'est-à-dire être porté au crédit de l'Allemagne, au titre des Réparations, à l'intervention de l'Office de Vérification et de Compensation. Il devait compenser, à due concurrence, le produit de la liquidation des biens belges en Allemagne opérée par cette puissance.

On sait que le Gouvernement belge était autorisé à prélever, sur les opérations de l'Office en question, un droit de recouvrement destiné à compenser les dépenses d'administration régulièrement inscrites dans les budgets. D'autre part, les opérations elles-mêmes ont été reprises dans les comptes de l'Administration des finances des années 1920 et suivantes. Au total, le produit net de la liquidation des biens privés ennemis sous séquestre s'est élevé à 687 millions de francs dont le Trésor a bénéficié à concurrence de 508 millions.

Si on totalise les recettes de réparation, la récupération du butin de guerre et le produit des biens sous séquestre, on arrive à un montant de 14.094.517.055 francs (voy. tableau Annexe B).

Si l'on ajoute à ce chiffre quelques recettes accessoires — Convention des marks, récupération agricole, vente de titres allemands, etc. —, on arrive aux environs de 14 milliards et demi.

Nous sommes loin, il se voit, des charges écrasantes que la guerre faisait peser sur la Belgique.

* * *

En dehors des ressources qu'il attendait légitimement de l'Allemagne, le Gouvernement comprit, au lendemain de la guerre, qu'il fallait demander à la Nation un grand effort fiscal.

Il se préoccupa, avant tout, d'exiger des ressortissants belges pour lesquels la guerre avait été l'occasion d'un commerce exceptionnellement rémunérateur, le paiement d'un impôt extraordinaire sur les bénéfices de guerre (loi du 3 mars 1919). Le rendement de cet impôt ne dépassa pas 439 millions.

Ce fut surtout dans le cadre de la fiscalité ordinaire que le

Gouvernement rechercha les ressources supplémentaires nécessaires pour remédier au profond déséquilibre budgétaire procédant de l'accroissement des charges de la Dette publique, de l'augmentation des frais d'administration du Pays, du développement de la politique sociale, etc. Dès 1919, il entreprit de remplacer le système d'impôts directs d'avant-guerre, conçu sur des bases indiciaires, par des impôts cédulaires sur les revenus combinés avec un impôt complémentaire sur le revenu global (loi du 19 octobre 1919). Dans le domaine des droits d'enregistrement, de timbre et de succession, une réforme profonde fut également réalisée, spécialement par la création d'une taxe de transmission et d'une taxe de luxe (loi du 28 août 1921). En même temps, était entreprise la revision des droits d'accise sur les vins, les eaux-de-vie et les tabacs (lois des 3 et 29 août-20 octobre 1919). Enfin, l'année 1924 dota notre pays d'un tarif douanier adapté aux circonstances du moment. Par rapport à l'année 1913, les impôts directs étaient, en 1925, seize fois et demi plus élevés, les impôts perçus par l'Administration de l'Enregistrement quatorze fois et demi, les droits de douane huit fois et les droits d'accise quatre fois.

De 1.417.240.732 francs en 1919, le budget des Voies et Moyens était passé à 5.080.804.322 francs en 1925. Encore du premier chiffre convient-il de déduire les produits de l'Administration des Chemins de fer, Postes et Télégraphes, services érigés depuis 1921 en services financiers autonomes.

Ainsi la Belgique arrivait-elle en tête dans le mouvement de progression fiscale réalisé dans les divers pays après la guerre. C'est grâce à cet effort que, dès 1925, elle pouvait se flatter d'avoir reconquis son équilibre budgétaire.

Le tableau Annexe C montre l'accroissement des recettes fiscales de 1919 à 1925.

* * *

En attendant les rentrées à provenir des réparations allemandes et des diverses mesures prises après l'armistice, un angoissant problème de trésorerie se posait au Gouvernement ; des nécessités impérieuses et urgentes devaient être satisfaites : le Belgique devait revivre, restaurer rapidement son matériel et ses voies de chemin de fer, ses ouvrages d'art, financer ses

commandes à l'étranger de produits manufacturés, rétablir le ravitaillement d'un pays vidé par l'occupant, etc.

Comment procéder ? Un seul moyen s'offrait au Gouvernement : l'emprunt.

Parant au plus pressé, il se vit obligé, au début, d'avoir une dernière fois recours aux Puissances alliées. Des crédits couverts par des promesses ou des bons à court terme lui furent consentis, ensuite des conventions ci-après :

31 janvier 1919 : Crédit anglais de Reconstruction : 9.000.000 de livres sterling ;

28 février 1919 : Crédits de la Hudson Bay Cy : 48.053.000 fr. ;

5 avril 1919 : Crédits canadiens de 25.000.000 de livres sterling utilisés à concurrence de 25.937.000 francs ;

27 novembre 1919 : Crédit de 2.400.000 florins.

Ces crédits vinrent compléter les avances post-armistice consenties par les Américains pour un montant de 676.914.000 fr. et par les Anglo-Français pour 290 millions de francs. Crédits et avances furent remboursés ou consolidés dans la suite, soit par prélèvements sur les versements de l'Allemagne, soit lors du règlement réciproque de 1925.

Mais ce ne pouvait être là évidemment qu'un procédé essentiellement transitoire. Il fallait trouver rapidement d'autres moyens de trésorerie plus normaux et plus larges.

Dans ce pays ruiné qu'était la Belgique, où l'Etat allait-il trouver des bailleurs de fonds assez riches pour lui assurer les milliards dont il avait besoin ?

Ce fut la hausse des prix qui fournit aux prêteurs l'argent nécessaire. Les prêts à l'Etat furent en quelque sorte la cristallisation des gains des vendeurs. Par un enchaînement paradoxal, d'une part, la politique adoptée faisait baisser le franc, mais, à son tour, le franc, multiplié par sa dépréciation, fournissait à l'Etat les capitaux qui lui étaient nécessaires.

A partir de 1919 jusqu'en 1925, les emprunts se succèdent de manière ininterrompue.

L'Emprunt de la Restauration nationale, 5 p. c., émis en 1919, est suivi, en 1920, de l'Emprunt intérieur à prime, 5 p. c. ; puis, en 1921, de l'Emprunt de la Consolidation, 6 p. c. A partir de 1921, entre en jeu, pour renforcer la trésorerie de l'Etat, la Fédération des Coopératives des Dommages de guerre, qui

émet successivement, en 1921, 1922 et 1923, trois emprunts à lots d'un milliard, dont le premier à 4 p. c. et les deux suivants à 5 p. c.

Soucieux toutefois de ménager à la fois le marché des capitaux déjà extrêmement sollicité et d'empêcher une trop forte hausse du loyer de l'argent, l'Etat, parallèlement aux emprunts visés ci-dessus, eut recours à des Emprunts extérieurs :

- 1920 : Emprunt américain de 50 millions de dollars, 7 1/2 p. c. ;
- 1921 : Emprunt américain de 30 millions de dollars, 8 p. c. ;
- 1923 : Emprunt français de 400 millions de francs, 6 1/2 p. c. ;
- 1924 : Emprunt américain de 30 millions de dollars, 6 1/2 p. c. ;
- 1925 : Emprunt américain de 50 millions de dollars, 6 p. c. ;
- 1925 : Emprunt américain de 50 millions de dollars, 7 p. c.

Ces appels répétés à l'emprunt n'en avaient pas moins fini par altérer le crédit de l'Etat sur le marché intérieur des capitaux. En vue d'y obvier et d'éviter la carence de l'épargne, l'Etat ajouta à sa garantie celle d'une Association des Industriels et des Commerçants (A. N. I. C.) créée à cette fin par une loi du 27 mars 1924. Sous l'égide de cette association, un emprunt de 2 milliards, à 6 p. c., fut émis et souscrit. Au fond, cet emprunt — comme d'ailleurs ceux émis par la Fédération des Coopératives des Dommages de guerre — n'était qu'un emprunt d'Etat, le Trésor en assumant l'amortissement et le service d'intérêt.

En ce qui concerne spécialement le financement des dommages de guerre, la loi du 10 mai 1919 avait prévu la remise au sinistré d'un titre nominatif délivré par le Ministre des finances et productif d'un intérêt calculé à 5 p. c. à partir du 1^{er} janvier 1920. Le Gouvernement se préoccupa d'organiser la mobilisation de ces titres. Dans cette œuvre, il trouva un auxiliaire précieux dans la Société Nationale de Crédit à l'Industrie pour les dommages industriels et dans la Fédération des Coopératives des Dommages de Guerre pour les autres dommages. En vue de faciliter davantage encore aux sinistrés la mobilisation de leur créance, un arrêté royal du 16 juin 1924 avait décidé la remise en leurs mains, en remplacement des titres nominatifs susvisés, de titres au porteur, dont l'émission commença le 1^{er} janvier 1925.

* * *

De son côté, le service des pensions de guerre constituait pour le Trésor une lourde préoccupation. Ecrasante dans les premières années, la charge devait forcément aller en s'ame-nuisant par la suite. Le Gouvernement chercha un moyen de normalisation. Une loi du 23 janvier 1925 créa auprès de la Caisse générale d'Epargne et de Retraite une Caisse nationale des Pensions de la Guerre, laquelle prit en charge le service des pensions. Cette Caisse disposa d'une dotation annuelle de 50 millions inscrite au budget de l'Etat.

Depuis 1939, la même Caisse bénéficie d'une annuité constante de 610 millions, montant estimé nécessaire pour amortir en trente-cinq années un capital égal à la valeur, au 1^{er} janvier 1939, des pensions de guerre.

Le montant des dites pensions payées par la Caisse nationale atteignait en 1939 la somme de 10.778 millions de francs ; nous avons donné ci-avant (1) les chiffres des pensions résultant de la guerre 1914-1918 payées depuis 1940.

* * *

En marge de tous les emprunts consolidés intérieurs et exté-rieurs, directs et indirects, l'Etat avait cru pouvoir, à partir du 31 août 1920, recourir à l'emprunt à court terme par l'émis-sion à jet continu de Bons du Trésor à six mois. Au terme de l'année 1925, cinq milliards et demi de ces bons étaient en circulation sans qu'on pût, dans l'état du marché, songer à les consolider. Source d'inflation monétaire potentielle d'au-tant plus dangereuse que, sur la base de ces crédits à court terme, s'était érigé un système de dépenses d'immobilisation. Que, sous l'influence d'une crise de méfiance, une demande massive de remboursement vienne à se manifester et c'était le recours obligé à l'Institut d'émission.

Tous ces recours au crédit sous les formes les plus variées expliquent que, de 22.083 millions au 31 décembre 1919, la dette publique soit montée à 54.010 millions au 31 décem-bre 1925, soit une augmentation de près de 32 milliards, alors qu'avant la guerre, ainsi qu'il est dit plus haut, la dette publique ne dépassait pas 4 milliards et demi.

(1) Page 16.

Dans le total de 54 milliards, la dette extérieure entraînait pour 21.500 millions contre 3.316 millions en 1919. Ce phénomène constituait en réalité la conséquence la plus pénible de la guerre.

C'est en ordre principal de cette augmentation impressionnante de sa dette et de la dépréciation de sa monnaie que la Belgique payait l'agression allemande.

* * *

En marge du problème de trésorerie se posait le problème budgétaire.

Sous quelle forme le Gouvernement allait-il introduire dans les budgets les multiples opérations de recettes et de dépenses qu'entraînait la liquidation de la guerre et de l'après-guerre ?

Sous l'influence de la même idée dominante qu'en fin de compte ce serait l'Allemagne qui allait avoir à supporter, dans leur plénitude, les conséquences de la guerre, le Gouvernement s'appliqua, après l'armistice, à détacher des budgets normaux toutes les recettes et toutes les dépenses qui, de près ou de loin, avaient la guerre pour origine. D'où l'inscription, au budget des Voies et Moyens, d'une groupe de recettes dénommées « Recettes compensatoires », et, à partir de 1921, la création d'un budget spécial dénommé « Budget des Réparations et des Dépenses recouvrables ».

Cette politique avait l'avantage d'alléger le budget ordinaire d'une série de charges, non seulement de caractère transitoire, mais même de caractère permanent, et d'arriver ainsi à réduire le montant du déficit budgétaire. Cet allègement fut encore renforcé par l'inscription au budget extraordinaire de dépenses qui ne revêtaient aucun caractère productif. Le crédit de l'État s'en trouvait ainsi préservé.

Le système n'offrait pratiquement, du moins au début, aucun inconvénient sérieux puisque, de toute façon, dans l'état des faits, le déficit était inévitable et devait être couvert par l'emprunt.

Cependant, dès l'instant où la carence allemande apparaissait avec certitude, cette politique devenait nettement artificielle et ne pouvait être maintenue.

Dès 1924, le Gouvernement eut le courage de voir la vérité en face.

« N'est-il pas indispensable », portait l'Exposé général de cet exercice, « que, dès à présent, nous nous préparions à prendre définitivement à notre charge une partie du fardeau des réparations ? »

Le premier pas dans cette voie fut effectivement réalisé au budget de 1924 : suivant les modalités antérieures adoptées, une somme de 477 millions, représentant les intérêts de sommes empruntées pour les Réparations, aurait dû être portée au budget des Voies et Moyens au titre des recettes compensatoires. Elle en fut purement et simplement éliminée.

« En faisant disparaître cette recette compensatoire », porte l'Exposé général de 1925, « les Chambres ont consacré, sans renoncer en rien à nos droits vis-à-vis de l'Allemagne, une consolidation de 7.957 millions de réparations. »

Poursuivant cette politique, le Gouvernement fit disparaître des dépenses recouvrables de 1925, non seulement la charge de la partie des emprunts généraux utilisée pour les réparations, mais également celle de tous les emprunts émis exclusivement pour les réparations, ainsi que les arrrages des pensions aux victimes militaires et civiles de la guerre. En d'autres termes, à partir de 1925, le budget ordinaire va assumer toutes les charges permanentes des réparations, c'est-à-dire celles que la Belgique devait continuer à supporter après que la restauration matérielle des dommages de guerre se trouverait terminée. Désormais, la charge de toute la dette publique allait donc être couverte par des ressources ordinaires. La part de cette charge annuelle, que la Belgique assumait en réalité au lieu et place de l'Allemagne, n'était pas loin d'atteindre un milliard.

Politique courageuse, qui permit au Ministre des finances de l'époque de dire : « Le budget de 1925 est un budget d'aboutissement. Désormais, nos budgets se présenteront sous un aspect à tous égards aussi favorable que ceux d'avant-guerre. Le budget ordinaire est en équilibre. Et cependant que de charges le grèvent ! Ce ne sont pas seulement les dépenses d'administration. Ce ne sont pas seulement les charges des emprunts contractés en vue de l'amélioration de l'outillage du pays. Ce sont aussi les lourdes charges dérivant de la guerre, celles que les auteurs du Traité de paix n'ont voulu ou n'ont pu admettre ; celles surtout que le Traité imposait à l'Allemagne

mais que nous avons dû assumer faute de paiements suffisants des réparations, les emprunts pour la reconstruction des régions dévastées, les pensions aux victimes civiles et militaires de la guerre. Toutes ces dépenses, même celles qui n'ont dans leur essence qu'une vague analogie avec les dépenses ordinaires, sont cette fois entièrement couvertes par les recettes normales et permanentes de l'Etat ».

L'évolution des comptes budgétaires de 1919 à 1925 s'établit comme suit, compte tenu du mali de 2.659.585.266 francs existant à la clôture du budget de 1918 :

1919 . . . mali	fr.	2.693.027.890	
1920 . . . »		2.846.493.944	
1921 . . . »		1.016.855.081	
1922 . . . »		1.639.165.893	
1923 . . . »		73.569.760	
		<hr/>	fr. 10.928.697.834
1924 . . . boni	fr.	554.411.260	
1925 . . . »		196.946.625	
		<hr/>	fr. 751.357.885

A la clôture de l'exercice 1925, les comptes budgétaires traduisaient donc un excédent des dépenses sur les recettes se montant àfr. 10.177.339.949

CHAPITRE III.

Conclusions.

Dresser au point de vue de ses répercussions sur les finances publiques le bilan de la première guerre mondiale est chose extrêmement complexe.

Pour opérer avec précision, il faudrait suivre les fluctuations monétaires de la période d'après-guerre, opérer de savantes ventilations entre certaines données, déterminer la part des emprunts effectivement consacrés à l'œuvre de reconstruction et dégager une série d'autres inconnues.

C'est sous cette réserve, et sans prétendre à l'exactitude mathématique, que nous avons dressé le tableau ci-après qui opère la fusion de la période de guerre proprement dite et de la période d'après-guerre.

CRÉDIT.		DÉBIT.	
A. Recettes de réparation :		A. Réparation des dommages de guerre :	
en argent . . . fr.	2.807.000.000	Biens privés . . fr.	12.210.000.000
en nature	8.320.000.000	Domaine public . .	4.910.000.000
B. Butin de guerre .	881.000.000	Personnes	20.500.000.000
C. Biens ennemis sous séquestre	508.000.000		fr. 37.620.000.000
D. Récupérations diverses	1.600.000.000	B. Contributions de guerre	2.347.800.000
E. Impôt sur les bénéfices de guerre . .	439.000.000	C. Charges des communes	1.110.000.000
	<hr/>	D. Charges de l'assainissement monétaire	7.592.000.000
TOTAL fr.	14.555.000.000	E. Dettes de guerre envers les Etats-Unis.	323.000.000
		F. Dépenses effectuées avant l'armistice et que le Traité de Versailles permettait de porter en compte	988.000.000
			<hr/>
		TOTAL fr.	49.980.800.000
		Crédit	14.555.000.000
			<hr/>
		SOLDE EN DÉBIT : fr.	35.425.800.000

Pour résumer cette très brève étude consacrée au financement et à la liquidation de la première guerre mondiale, nous dirons que la période de guerre proprement dite ne fut marquée, dans l'ordre de la gestion des finances publiques, d'aucun fait de nature à ébranler la solide structure financière du pays, mais que, d'une part, la carence de l'Allemagne devant son devoir de réparation, d'autre part, le non-dégagement par les Puissances Alliées de certaines promesses envers la Belgique, les exigences inattendues formulées à l'égard du règlement

des dettes interalliées, et aussi, il faut bien le dire, certaines erreurs inévitables commises par les gouvernements d'après-guerre, notamment, l'échange des marks allemands, l'émission dangereuse de bons du Trésor à court terme, et peut-être une trop grande largesse dans la politique des réparations, eurent pour conséquence d'accroître considérablement notre Dette publique, d'affecter notre devise nationale d'une sévère dépréciation et d'imposer à la Belgique un régime fiscal extrêmement lourd, déterminant des répercussions fâcheuses sur son économie.

Néanmoins, tel est le dynamisme de la Nation belge, tel est son génie, telle est sa puissance de travail, que, déjà en 1925, soit quelques années seulement après le désastre qu'elle avait subi, la Belgique pouvait se flatter d'avoir opéré l'essentiel de son relèvement.

Tableau Annexe A.

Désignation des recettes	Evaluations de 1914		Recettes effectives			
	1914	1918	1915	1916	1917	1918
<i>Impôts</i>						
Contributions et recettes diverses	—	—	—	—	—	—
Douanes	255.535.000	197.784.056	17.739.707	22.696.866	24.935.582	18.265.937
Accises	—	—	58.635.366	40.710.032	42.199.105	39.335.270
Enregistrement	98.713.000	67.267.479	33.521.629	42.258.706	62.386.108	78.980.814
<i>Péages</i>						
Enregistrement et Domaines	3.690.000	1.695.375	1.685.444	1.373.476	773.103	619.908
Chemins de fer, Postes et Télégraphes	405.995.955	228.659.044	—	—	—	—
<i>Capitiaux et revenus</i>	33.769.646	19.139.444	18.030.856	25.823.287	38.709.694	71.034.958
<i>Remboursements</i>	9.608.924	6.141.601	5.870.887	10.407.658	5.828.624	1.574.989
	807.312.525	520.686.999	207.823.154	242.002.544	272.865.083	232.775.743

Tableau Annexe B.

RÉPARATIONS ALLEMANDES.

A. Recettes en compte « Armistice » et butin de guerre :		
1° Produit du butin de guerre. . .fr.	319.400.574,39	
2° Contre-valeur de la livraison de matériel de chemin de fer	552.229.217,95	
3° Produit de la vente de camions automobiles	9.751.530,00	
		881.381.322,34
B. Recettes de réparations proprement dites :		
1° Versements en numéraire . . .fr.	2.807.629.053,13	
2° Contre-valeur de livraisons allemandes en nature, y compris le solde de l'exécution du Plan Young	4.675.598.200,59	
3° Vente des navires allemands attribués à la Belgique en vertu du Protocole de Spa	25.345.880,74	
4° Fourniture de combustibles	98.138.509,64	
5° Service de restitution industrielle et agricole	499.932.610,51	
6° Livraisons allemandes antérieures à l'entrée en vigueur du Plan Dawes :		
a) Stocks de colorants	23.985.825,87	
b) Chalands et remorqueurs.	51.341.224,50	
c) Livraisons diverses	126.132.714,90	
	201.459.765,27	
7° Plan Dawes et Accord de Paris du 14 janvier 1925 :		
Part de la Belgique, au titre de sa dette de guerre envers les Etats-Unis, dans l'annuité à verser par l'Allemagne	2.810.884.389,95	
		11.118.988.409,83
C. Produit de la liquidation de biens ennemis sous séquestre .		508.394.000,00
D. Remboursement des frais d'occupation :		
a) Recettes exceptionnelles.fr.	528.102.750,00	
b) Recettes compensatoires	1.030.357.327,56	
c) Amendes payées par l'Allemagne .	1.684.362,17	
d) Solde des comptes franco-belges relatifs à l'occupation de la Ruhr.	25.608.883,20	
		1.585.753.322,93
<i>Récapitulation.</i>		
A. Recettes en compte « Armistice » et butin de guerre .fr.		881.381.322,34
B. Recettes de réparations		11.118.988.409,83
C. Produit de la liquidation de biens ennemis		508.394.000,00
D. Remboursement des frais d'occupation		1.585.753.322,93
	TOTALfr.	14.094.517.055,10

Tableau Annexe C.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES.

	1913	1919	1920	1921
	Evaluations			
Contributions directes	76.694.500	222.068.945,82	323.393.814,96	442.392.653,52
Douanes et accises	67.270.650	174.269.479,50	342.398.089,60	454.218.820,14
Enregistrement et domaines	87.396.500	199.212.476,96	305.488.275,74	351.445.418,09
TOTAUX	231.361.650	595.550.902,28	971.280.180,30	1.248.056.891,75
	1922	1923	1924	1925
Contributions directes.	653.351.102,03	1.412.879.802,66	1.395.843.094,29	1.897.902.604,58
Douanes et accises	689.068.713,98	731.815.372,79	858.475.618,76	986.159.605,70
Enregistrement et domaines	677.628.919,57	916.786.921,01	1.124.067.772,01	1.182.931.051,36
TOTAUX	2.020.048.735,58	3.061.482.096,46	3.378.386.485,06	4.066.993.261,64

LES CONDITIONS GÉNÉRALES
DE L'ÉVOLUTION
DES FINANCES PUBLIQUES
BELGES

durant l'entre-deux-guerres

PAR

FERNAND BAUDHUIN

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN

LES CONDITIONS GÉNÉRALES
DE L'ÉVOLUTION
DES FINANCES PUBLIQUES
EN BELGIQUE
durant l'entre-deux-guerres

PAR
FERNAND BAUDHIN

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

Publications de la
Faculté de Sciences
Economico-Sociales
de l'Université de
Bruxelles
Tome 10
1934

CHAPITRE PREMIER.

La Restauration : 1919-1926.

On risquerait d'apprécier inexactement la politique financière d'un pays, si on ne la replaçait pas dans le *cadre général* où elle fut pratiquée. Cette précaution, opportune en tout temps, l'est particulièrement pour la période qui suivit la première guerre mondiale. Bien qu'elle ne dispense pas de formuler un jugement sévère sur la gestion de nos finances, elle permet du moins de comprendre ce qui s'est passé.

La première guerre mondiale se terminait, chez les vainqueurs, dans le débordement d'une joie parfaitement explicable. Mais elle finissait également dans une atmosphère se prêtant aussi mal que possible à la restauration économique et financière qui était indispensable. On croyait que la vie allait reprendre son ancien cours, et qu'il suffisait de laisser aller les choses pour que d'elles-mêmes elles retrouvent leur ordonnance habituelle. Quant aux pertes et aux dommages de toute espèce causés par la guerre, les vaincus devaient les supporter intégralement. Tout effort des vainqueurs en vue de redresser par eux-mêmes leur situation, ne profiterait en réalité qu'aux vaincus, dont les charges seraient allégées, ou aux autres nations alliées, dont la part serait accrue.

C'est surtout en matière monétaire que l'erreur commune était grave. En fait, on ignorait qu'il existât un problème monétaire. La hausse des prix enregistrée partout résultait, croyait-on, de la pénurie de produits et de l'augmentation du coût des transports maritimes ; ses rapports avec l'inflation ne pouvaient être qu'indirects. Quant à la dépréciation des monnaies apparaissant sur les marchés des pays neutres, elle se corrigerait d'elle-même une fois les courants normaux rétablis. Le mark allemand lui-même ne semblait pas spécialement menacé ; c'était la monnaie d'une grande nation, et elle ne pouvait manquer de retrouver sa parité, comme l'avait fait le franc français après la défaite de 1870-1871.

Quiconque aurait contesté ces points de vue, eût été un défaitiste digne des pires châtiments. C'est ce que J.-M. Keynes apprit à ses dépens quand il publia en novembre 1919 son livre fameux sur *Les conséquences économiques de la Paix*.

En fait, la méconnaissance des réalités était universellement partagée à la fin de 1918, et les élections anglaises qui eurent lieu alors furent marquées d'un manque absolu d'objectivité. Une première réaction s'observe cependant en mars 1919 : le gouvernement des Etats-Unis fait savoir qu'il ne continuera plus à faire aux Alliés les avances qui permettaient à ceux-ci d'équilibrer leur balance des paiements et de maintenir leur change au pair. Les nations débitrices demeurent quelque temps sans comprendre, et elles se considèrent comme les victimes d'une décision complètement inattendue, témoignant d'un manque singulier de largeur de vue. L'Allemagne ne va-t-elle pas rembourser la totalité des avances ainsi contractées ?

Mais les nouvelles suivantes ne sont pas meilleures. L'Angleterre entend faire considérer les pensions comme l'équivalent de dommages de guerre, contrairement aux propositions initiales du Président Wilson. Celui-ci cède, de guerre lasse, et laisse inclure les pensions de guerre, en pensant que cela aboutira simplement à modifier la répartition des Réparations entre les Alliés. Les autres chefs d'Etat n'aperçoivent pas que la faculté de paiement des vaincus est très limitée, et ne se sentent pas directement lésés par cette concession à l'Angleterre.

Pendant toute la Conférence de Versailles, qui dura du 12 janvier au 7 mai 1919, les vainqueurs s'abstiennent de démobiliser sérieusement leurs armées. De ce fait, ils aggravent leurs charges financières, et ils retardent la reprise économique. Et cependant la situation militaire des vaincus ne peut plus inspirer la moindre inquiétude : ils ont livré leur matériel de guerre, leur armée est en décomposition, et leur territoire est occupé.

Bref, pour toutes les nations alliées, l'année 1919 est quasi perdue pour la restauration. L'inflation s'aggrave, le déficit budgétaire s'atténue à peine, les prix continuent à hausser. Cette situation favorise la fermentation sociale, déjà rendue dangereuse par l'exemple russe. L'inflation et la hausse des prix donnant aux producteurs de grandes facilités, les masses ouvrières en profitent pour formuler impérieusement des reven-

dications : relèvement des salaires et réduction des heures de travail. La première demande était légitime, la seconde était irrationnelle à un moment où un grand effort devait être opéré en vue de la restauration. On aurait dû attendre, pour mettre en pratique la journée de huit heures, le ralentissement économique de 1920, voire même un peu plus tard dans les pays où la guerre avait laissé beaucoup de ruines à relever. Mais en raison du climat d'inflation, les chefs d'entreprise et les pouvoirs publics ne se sentent pas contraints à la résistance par les nécessités économiques : ils cèdent rapidement, et ils confirment les masses dans l'opinion qu'il suffit de demander avec force pour obtenir satisfaction.

Cette situation fut particulièrement caractérisée en Belgique, où l'attente des réparations allemandes était d'autant plus vive qu'une indemnisation complète avait été solennellement promise. Il sembla dans ces conditions que tout effort personnel était à déconseiller, parce qu'il aboutirait à réduire la somme qui finalement allait entrer dans le pays. En particulier, pourquoi examiner de trop près l'origine des marks qui étaient présentés à l'échange ? Plus cet échange était important, plus forte serait la somme que l'Allemagne devrait nous payer. L'importation frauduleuse n'apparaissait pas comme un préjudice pour la nation, mais plutôt comme une opération habile.

En Belgique également, la croyance dans le caractère temporaire des perturbations financières était fermement ancrée. Les prix ne pouvaient manquer de revenir au niveau de 1914. Il est inutile dès lors d'adapter les impôts aux prix atteints après la guerre : ce serait d'ailleurs une duperie qui, en redressant le budget, réduirait le montant de nos droits aux Réparations.

Quant aux dommages de guerre, ils doivent être indemnisés de la façon la plus large possible ; ceci ne peut faire tort à l'Etat, puisque l'Allemagne paiera. De là viennent les erreurs commises dans les lois initiales.

Cet optimisme intégral fut cependant contredit assez vite. En mars 1919, les avances à la Belgique furent, elles aussi, interrompues par l'Amérique ; nous obtînmes encore quelques crédits postérieurement à cette date, mais ce fut à grand-peine. De Versailles, d'autre part, parvenait une nouvelle aussi fâcheuse qu'inattendue : la Conférence de la Paix refusait d'entériner

l'échange des marks, et d'imposer la reprise de ceux-ci à l'Allemagne. Jamais nous n'avions imaginé que la chose fût possible.

D'autre part, notre situation financière devenait inquiétante. Sur le marché des changes, le franc fléchissait d'une façon incompréhensible pour tous, gouvernement et Banque Nationale compris. Jusqu'au 15 mars 1919, le dollar était coté à Bruxelles au cours pratiquement stable de 5 fr. 80, grâce à l'utilisation des avances américaines. Le 18 mars, il passe à 6 francs, le 31 à 6 fr. 40, cours où il se tient à la mi-mai. Mais il commence ensuite à hausser ; plus rapidement : il passe à près de 7 francs au début de juillet, à 8 fr. 50 dans la première quinzaine de septembre ; il termine l'année à 11 francs, et on le voit même à 15 francs en février 1920. A ce niveau, le franc a perdu les deux tiers de sa valeur, mais personne n'imagine que ce ne soit pas provisoire. Le gouvernement, par exemple, a engagé des industriels belges à demeurer débiteurs en devises, en ne doutant pas qu'ils pourront plus tard acheter celles-ci à beaucoup meilleur marché. Mais quand le moment de régler sera venu, l'opération sera largement déficitaire, et les industriels se retourneront contre le gouvernement, que les tribunaux rendront responsable.

... Faut-il s'étonner que les réalisations financières de cette période aient été si déficientes ? Non sans doute, mais il eût été possible de ne pas aller aussi loin dans l'erreur ; en tout cas, au bout de quelques mois on aurait dû se rendre compte de la gravité de la situation. Au second semestre de 1919, celle-ci était devenue suffisamment claire, notamment en ce qui concernait les réparations allemandes. Mais on s'obstina à ne pas voir les réalités. Si l'on relit les documents officiels de cette époque, on peut constater que nulle part on ne voyait où l'on en était. Ni les exposés gouvernementaux, ni les discussions parlementaires, ni les rapports de la Banque Nationale ne donnent le moindre indice d'une compréhension élémentaire de la position où se trouvait le pays.

Et cependant, *la situation économique de la Belgique*, au début de 1919, était pire encore que la situation financière. Plus de 72.000 habitations sont entièrement détruites. Les chemins de fer sont hors d'état d'être utilisés, dans toute la partie du territoire à l'ouest d'une ligne allant de Mons à Gand ; dans le reste du pays, ils sont profondément désorganisés.

L'industrie métallurgique est en grande partie démolie. L'industrie charbonnière ne dispose plus que d'un matériel fatigué : en janvier 1919, elle ne produit que 41 p. c. de l'extraction de 1913. Au mois de mars, l'arrêt est encore complet dans la sidérurgie, les usines à zinc, les entreprises textiles, les papeteries (1).

Il faut attendre le mois de mai 1919, pour rencontrer les manifestations d'une reprise industrielle effective. A ce moment, les charbonnages arrivent à 66 p. c. de leur production d'avant-guerre, les papeteries à 23 p. c. Le nombre des broches à filer en activité n'atteint que le tiers de celui de 1913. Quant à la sidérurgie, elle ne reprend le travail qu'à la fin de ce mois.

En août 1919, les charbonnages atteignent 87 p. c. de leur production antérieure à la guerre, mais la sidérurgie et les usines à zinc n'arrivent encore qu'à 15 p. c. Tout cela explique qu'il y ait eu encore 317.000 chômeurs complets en juin 1919, et 150.000 en octobre.

L'année 1920 se présente mieux. En janvier, les charbonnages ont pratiquement retrouvé leur production ancienne ; les entreprises textiles arrivent à 83 p. c., les papeteries à 74 p. c. La sidérurgie, qui a beaucoup de peine à restaurer son matériel, n'est encore qu'à 20 p. c.

Mais bientôt, il faudra tenir compte de la crise économique d'après-guerre. Ici encore, l'incompréhension était profonde. On croyait communément qu'après les destructions causées par les hostilités, le monde allait connaître une longue période au cours de laquelle la demande de produits dépasserait nécessairement l'offre. On entrevoyait une prospérité industrielle de cinq à dix ans. Grande fut donc la stupeur, quand au printemps de 1920 arriva d'Amérique la nouvelle d'une « vague de baisse », conséquence de difficultés d'écoulement. Que se passait-il ?

Tout d'abord, il est foncièrement inexact qu'il suffise que des besoins existent, pour que se produise une demande effective de biens. S'il en allait ainsi, il n'y aurait jamais de surproduction ni de crise, car les besoins sont extensibles à l'infini. Pour qu'ils se traduisent par une demande effective, ils doivent être accom-

(1) Voir notre *Histoire économique 1914-1939*, t. I^{er}, p. 94 et suiv.

pagnés d'un pouvoir d'achat approprié, et c'est ce qui manque ordinairement.

En l'occurrence, le changement fondamental était survenu aux Etats-Unis, où, au début de 1920, le gouvernement, répudiant l'inflation, avait adopté une politique de déflation (1). Les Banques de Réserve Fédérales portèrent leur taux d'escompte de 4,83 p. c., son niveau permanent de 1919, à 5,06 p. c. en janvier 1920, à 6 p. c. en février et à 6,33 p. c. en juin. D'autre part, les autorités exercèrent une pression sur les souscripteurs d'emprunts, qui n'avaient pas encore intégralement liquidé leurs engagements. Ces mesures déterminèrent après peu de mois une ponction sur le pouvoir d'achat, qui provoqua l'abstention forcée d'un grand nombre d'acheteurs, et le fléchissement des prix. Etant donné le rôle prépondérant joué alors par les Etats-Unis, cette politique eut de profondes répercussions à l'étranger, même dans les pays qui n'avaient pas songé à opérer une déflation.

Le mouvement des prix aux Etats-Unis et en Angleterre confirme que l'inflation fut pratiquée jusqu'au début de 1920, et qu'ensuite un renversement de tendance fut opéré aux Etats-Unis. Le maximum fut enregistré dans les prix de gros en mai 1920 ; cependant, l'examen des index détaillés montre qu'avant cette date déjà la tendance à la hausse avait été interrompue. On peut voir aussi, surtout en Angleterre, que les matières premières ont fléchi tout d'abord, pendant que les denrées alimentaires résistèrent plus longtemps à la baisse.

En Belgique, l'index des prix de gros ne fut établi qu'à partir d'août 1921. Quant à l'index des prix de détail, il avait été calculé à partir de janvier 1920, et l'on dispose pour l'année 1919 d'un indice de l'agglomération bruxelloise, qui peut être jusqu'à un certain point utilisé comme point de comparaison. On peut voir ainsi que jusqu'à la fin de l'été de 1919, les faits semblaient ratifier les espoirs de ceux qui croyaient au retour à la situation de 1914 : les prix perdaient la hausse que leur avaient conférée la pénurie et la difficulté des transports. Mais

(1) Voir au sujet du boom et de la crise de l'après-guerre, l'étude sur « Les fluctuations économiques aux Etats-Unis et dans le Royaume-Uni, 1918-1922 », publiée par la Société des Nations (1942).

dès le début de l'hiver, la tendance se renversa nettement, et les facteurs d'inflation redevinrent agissants.

Index des prix après la première guerre mondiale.

(1914 = 100)

	ÉTATS-UNIS		ANGLETERRE (Board of Trade)		BELGIQUE
	Prix de gros	Prix de détail	Prix de gros	Prix de détail	Prix de détail (1)
<i>1919</i>	—	—	—	—	—
Janvier	193	172	246	220	639
Février	186	169	247	215	534
Mars	188	169	253	210	424
Avril	191	171	251	205	374
Mai	194	173	236	205	351
Juin	194	174	238	207	344
Juillet	202	176	242	215	354
Août	207	180	257	215	349
Septembre	202	180	265	220	342
Octobre	203	188	278	225	337
Novembre	207	193	289	225	341
Décembre	216	195	297	225	359
<i>1920</i>					
Janvier	226	203	297	230	396
Février	225	203	310	230	420
Mars	227	204	319	232	445
Avril	237	210	325	241	461
Mai	240	211	325	250	471
Juin	239	211	322	255	462
Juillet	238	212	317	252	453
Août	231	206	313	261	463
Septembre	222	207	311	264	471
Octobre	207	205	302	276	477
Novembre	191	204	287	269	476
Décembre	173	195	264	265	468

Les années allant de 1920 à 1922 furent pour la Belgique

(1) Pour l'année 1919, index de Bruxelles ; pour l'année 1920, index du Royaume.

une *période de stabilisation*. Les devises étrangères se tinrent stationnaires, à un niveau qui laissait au franc belge une valeur d'environ 38 centimes-or ; les prix représentaient à peu près quatre fois leur montant de 1914 ; le chômage avait été résorbé à partir du printemps de 1922. On avait l'impression que la passe difficile était franchie, et que le retour à la situation de 1913 devait constituer la deuxième étape de l'assainissement.

C'était là une façon de voir entièrement fautive. On avait atteint en effet un palier, mais l'équilibre était encore tout à fait instable. Au lieu de constituer un point de départ, permettant de rétablir la situation antérieure, c'était un point d'arrivée, qu'il aurait fallu s'efforcer de conserver. Or, les résultats acquis étaient alors éminemment précaires. La situation budgétaire était encore déficitaire, la dette flottante était menaçante, les prix belges étaient un peu trop élevés par rapport à ceux de l'étranger. Les devises-or étaient au coefficient 2,6, pendant que les prix étaient près du coefficient 4, ce qui plaçait nos prix-or à 1,5. C'était à peu près le cas aussi en Angleterre en 1923, mais l'expérience a montré que ce niveau était excessif. Aux Etats-Unis on était à l'indice 145 environ.

Il aurait donc été prudent de stabiliser le franc sur une base un peu moins élevée, par exemple à un taux lui laissant le tiers de sa valeur ancienne. Mais comment le faire admettre, alors que le public et même le gouvernement croyaient que le franc devait remonter ? Il aurait fallu une grande autorité, jointe à une grande clairvoyance, pour aller contre ce courant, et l'une manquait autant que l'autre. Il aurait fallu exposer toute la précarité de la situation, et c'est à peine si quelques pessimistes s'en rendaient compte.

... Le fait apparut à la fin de 1922. Le dollar, qui jusqu'alors oscillait entre 12 et 14 francs, se mit à hausser à partir de septembre. S'agissait-il d'un mouvement saisonnier ? On pouvait le croire au début, d'autant plus qu'une réaction se produisit en décembre. Mais bientôt, l'ascension reprend, lentement mais impitoyablement. En juillet 1923, le cours de 20 francs pour un dollar est dépassé ; en décembre on est au-dessus de 22 francs.

Que s'est-il passé ? A quoi faut-il attribuer la crise des changes de 1923 et la remise en question de tout notre système économique et financier ? Il y a lieu de distinguer ici entre l'occasion et la cause.

L'occasion fut l'entrée des troupes franco-belges dans la Ruhr, le 11 janvier 1923. Cette opération militaire, décidée en vue de contraindre l'Allemagne à effectuer ses versements de Réparation, était désapprouvée par l'opinion anglaise et américaine. Les ressortissants de ces deux pays jugeaient que l'affaire finirait mal pour la France et la Belgique ; ils se montrèrent peu désireux de conserver les avoirs en francs qu'ils avaient constitués dans l'espoir d'une hausse de notre monnaie. Ils retirèrent donc leurs capitaux, ce qui fit déclarer à l'époque que la finance anglo-saxonne voulait exercer une pression sur la politique de la France et de la Belgique. Cette explication romantique plaisait plus que l'exacte vérité ne l'aurait fait. Elle permettait d'accuser autrui de ce qui n'était qu'une conséquence d'erreurs propres aux deux pays en cause.

La cause véritable de l'accident, en effet, résidait uniquement dans les faiblesses que nous avons signalées plus haut. Les monnaies de la France et de la Belgique se trouvant dans un état d'équilibre instable, il suffit d'un incident pour les faire fléchir. Et ce fut d'autant plus rapidement que même à l'intérieur la confiance était imparfaite, et que des exportations de capitaux nationaux achevèrent de rendre passive la balance économique. Après la baisse du franc, on retrouva un nouvel état de stabilité monétaire aux environs de 20 francs pour un dollar, ce qui correspondait à 25 centimes-or pour un franc-papier.

A ce niveau, l'équilibre économique était certainement rétabli au second semestre de 1923, et les prix belges se comparaient d'une façon relativement favorable à ceux de l'étranger. L'index des prix de détail allait en effet vers 500, ce qui situait nos prix-or vers 125, c'est-à-dire plus bas que les niveaux pratiqués en Angleterre et aux Etats-Unis. La sagesse aurait certainement commandé de stabiliser le franc dès alors, mais encore une fois l'opinion publique, mal informée, n'était pas mûre.

Une nouvelle alerte devait d'ailleurs se produire peu après, au début de 1924, lorsque le franc français fut attaqué par la spéculation internationale. Ici, en effet, il semble bien que l'on ne peut incriminer des facteurs spécifiquement nationaux. Aussi la crise fut-elle surmontée, et le gouvernement français put-il remporter un succès éclatant, dans les circonstances suivantes.

L'équilibre financier économique de la France était, lui aussi, proche d'être réalisé, quand la spéculation internationale se tourna contre lui. Jusqu'alors, elle avait opéré contre le mark et contre les autres monnaies de l'Europe centrale ; travaillant à la baisse, elle avait réalisé des bénéfices importants. Elle voulut renouveler sa manœuvre contre le franc français, et effectivement, au début de mars 1924, elle fit monter le cours du dollar à Paris au delà de 25 francs. A Bruxelles, on dépassa les 30 francs. Mais on sait que Poincaré réussit à juguler les vendeurs à terme, et à les obliger à se racheter à des conditions ruineuses pour eux. Ce fut bientôt la chute, et au début d'avril le dollar était revenu à Bruxelles à 20 francs.

Nous eûmes une seconde fois alors l'occasion d'assainir notre monnaie. La balance économique de la Belgique était équilibrée (1), son industrie était enfin reconstruite, et ses exportations avaient repris nettement. Nous l'avons dit, son niveau de prix était satisfaisant et, d'autre part, les finances publiques avaient fait l'objet d'un assainissement progressif, qui avait pratiquement éliminé le déficit du budget. Le chômage était négligeable et la production industrielle avait atteint dans tous les secteurs un niveau raisonnable. Enfin, la restauration des dommages de guerre était quasi totalement achevée.

Un point sombre demeurait : la dette flottante, représentée en ordre principal par les bons du Trésor escomptés, et aussi par des bons de la Restauration monétaire, échéant en 1926. Mais en 1924, les causes politiques qui devaient faire échouer la première stabilisation en mars 1926 n'existaient pas. Le renouvellement des bons du Trésor se faisait sans difficultés (2). Bref, ici également, la Belgique a manqué l'occasion de réaliser son assainissement financier définitif.

Il faut noter d'ailleurs que l'existence d'une dette flottante n'est pas en elle-même un obstacle décisif à la stabilisation d'une monnaie, l'exemple de l'Angleterre l'a prouvé à suffisance.

(1) Nous l'avons montré à l'époque dans une étude reprise dans notre *Structure économique de la Belgique* (1926).

(2) Nous l'avons montré dans notre *Stabilisation et ses conséquences* (1927), aux pages 52 et suivantes.

Mais elle met un gouvernement à la merci des conséquences de mouvements d'opinion.

C'est de là que devait naître, en 1925, une nouvelle crise monétaire qui sera décrite dans une autre partie de la présente histoire des finances publiques belges (1). Nous nous bornerons à dire ici qu'un essai de stabilisation monétaire fut tenté par M. A.-E. Janssen, sur la base de 107 francs pour une livre, ce qui correspondait à l'équilibre économique atteint par la Belgique. Cet essai dut être abandonné le 15 mars 1926. Le franc fut alors abandonné à lui-même et ne fut ensuite stabilisé, le 25 octobre de la même année, que sur la base de 175 francs pour une livre sterling.

CHAPITRE II.

Le « Boom » : 1927-1930.

Après la stabilisation de 1926, le pays était quelque peu étourdi par le choc qu'il avait subi. Il était assez méfiant envers lui-même, et il s'attendait notamment à une crise d'assainissement monétaire. Celle-ci devait être causée tout d'abord par la renonciation aux primes de change facilitant l'exportation, et ensuite par la contraction des crédits, comme on l'avait vu dans les pays de l'Europe Centrale.

On craignait d'autant plus des difficultés économiques, que l'année 1926 avait été favorisée par une double influence. La grève minière anglaise avait permis d'écouler les stocks des charbonnages, et à haut prix ; d'autre part, la baisse du franc avait provoqué un énorme afflux de touristes étrangers. Mais en fait, la Belgique ne constata, en 1927, qu'un léger ralentissement industriel et commercial, avec un très faible chômage ; au lieu d'une crise de crédit, on connut bientôt une pléthore résultant du rapatriement des capitaux et de l'apport de fonds étrangers. Ainsi, la Belgique allait connaître l'un des plus grands « boom » de son histoire.

(1) Voir les *Finances publiques et la monnaie*, par M. A.-E. JANSSEN. Nous avons nous-même décrit cette crise dans notre *Stabilisation et ses conséquences* (1927).

Celui-ci avait des causes générales, tenant à la conjoncture mondiale. On sait aujourd'hui qu'à partir de 1927 le monde vécut une période d'inflation, qui eut son point culminant en 1929. La tendance fondamentale des prix étant à la baisse, la hausse de conjoncture ne se manifesta pas extérieurement, et apparemment les prix demeurèrent stables. Mais ceci était dû à la neutralisation de deux mouvements également forts : la baisse de longue durée et la hausse de conjoncture.

Dans le monde entier, la production se développa fortement, et le commerce international atteignit un niveau très élevé. Cependant, on se rendait compte de l'instabilité de la situation, et à la fin de 1928, le Conseil de la Société des Nations décidait de faire « examiner les crises des fluctuations du pouvoir d'achat de l'or ainsi que leurs effets sur la vie économique des nations ». Son Comité financier désigna en 1929 une délégation composée d'experts jouissant d'une autorité internationale, et placée sous la présidence de M. A.-E. Janssen.

Il s'agissait en ordre principal de rechercher s'il y avait lieu de craindre une baisse des prix et, dans l'affirmative, de proposer des mesures de nature à écarter cette menace.

La Délégation de l'Or déposa ses conclusions le 8 septembre 1930. Elle déclarait qu'effectivement une baisse des prix était à craindre, en raison d'une diminution probable de la production de l'or. Elle proposait, comme remède, de renoncer à remettre les pièces d'or en circulation, de réduire le montant minimum de couverture imposé en matière de billets, d'étendre l'usage de la monnaie scripturale, et enfin de remplacer les petits billets par de la monnaie divisionnaire. Le Gold Exchange Standard était également conseillé. Mais ces recommandations étaient tardives, sans compter que l'ampleur du mouvement qui venait de se déclencher aurait vraisemblablement en toute hypothèse réduit fortement leur efficacité.

Le « boom » s'était naturellement manifesté en bourse. Dans le monde entier aussi la spéculation s'était donné libre cours, et la Bourse de New-York connaissait une envolée inouïe. De 1924 à 1929, les titres avaient augmenté de deux fois et demie. Les bénéfices énormes qui y étaient réalisés achevaient de démoraliser ceux qui n'avaient d'autres ressources que leur

activité professionnelle. Le mouvement boursier mondial apparaissait bien dans les chiffres que voici :

Index des actions.

(Moyennes annuelles.)

	Etats-Unis 1926 = 100	Angleterre 1924 = 100	Belgique (1) 1913 = 100	France 1913 = 100
1924 . .	73	100	264	208
1925 . .	90	109	197	200
1926 . .	100	115	321	233
1927 . .	118	124	481	287
1928 . .	150	142	595	415
1929 . .	190	139	717	507

L'activité internationale était donc particulièrement sous le signe du « boom » ; les conditions propres à la Belgique n'étaient pas différentes.

Tout d'abord, au temps de la dépréciation monétaire, le progrès technique et la rationalisation avaient été très négligés. Une marge considérable devait être regagnée, et elle le fut à partir de 1926 : ceci alimenta la prospérité et notamment la hausse boursière. Ce facteur n'est évidemment pas malsain, mais il sert à dissimuler l'action d'éléments d'une autre nature.

Le principal fut fourni par l'erreur commise dans le taux de stabilisation monétaire. Après l'échec de la première stabilisation, qui devait se faire sur la base de 107 francs pour une livre sterling, il était sans doute prudent de choisir un taux moins favorable au franc belge. L'ébranlement général résultant de cet accident devait faire prendre une marge de sécurité supplémentaire. Mais on aurait dû se contenter de porter la livre à 125 ou au maximum à 140 francs. Nous avons dit que le niveau des prix belges était adapté au taux de 100 francs à peu près pour une livre. En dépassant les chiffres que nous venons de dire, on créait en matière de prix et de bourse une marge de hausse qui devait déterminer un emballement. Pendant plusieurs années, les entreprises allaient réaliser des bénéfices

(1) Index du *Moniteur des Intérêts Matériels*. Le chiffre de 1929 se rapporte au 1^{er} février.

faciles, en grande partie fictifs, et connaître, malgré la stabilisation monétaire, des facilités d'exportation absolument insouhaitables. Bref, on infligeait aux détenteurs de rentes et de valeurs à revenu fixe, un préjudice non seulement inutile, mais aussi préjudiciable à l'économie nationale.

Pourquoi a-t-on choisi en 1926 le taux de 175 francs pour une livre ? Ici encore des explications romantiques ont été données ; on a prétendu que la haute banque et l'industrie l'avaient exigé, pour se créer une position privilégiée. Ayant vécu cette époque, nous pouvons ici apporter un témoignage personnel.

L'idée d'adapter ce taux apparut vers le 20 juillet 1926, quand il s'est agi de donner une garantie aux actions privilégiées des chemins de fer. A ce moment, la livre cotait encore plus de 200 francs en bourse ; le gouvernement crut faire acte d'audace en se ralliant au taux de 175, et nous savons que ce sentiment était partagé par la Banque Nationale. Plus tard, lorsque la décision de stabiliser à ce taux fut prise, le courant s'était renversé sur le marché des changes, et le taux approximatif de 175 francs n'avait été maintenu qu'à la suite de rachats de devises que l'on croyait faire à un taux très avantageux pour le Trésor. On était persuadé qu'il s'agissait là d'un reflux temporaire, et par ailleurs on considérait avec méfiance la position de la France. On craignait qu'au cours de l'hiver suivant, le franc français n'eût à subir une nouvelle attaque, qui aurait constitué une redoutable contagion pour notre monnaie. On stabilisa donc rapidement, en croyant avoir adopté un taux constituant pour le franc le maximum de ce qui pouvait être escompté sans tomber dans l'imprudence.

Le gouverneur de la Banque Nationale, Louis Franck, a donné par la suite des justifications techniques, mais elles étaient absolument inconsistantes. Il voulut prouver notamment que ce taux correspondait exactement au volume de la circulation fiduciaire, mais les faits lui donnèrent immédiatement tort.

En somme, on a stabilisé sur la base de 175 francs parce que le gouvernement de l'époque, et la Banque Nationale, ignoraient la technique véritable de la stabilisation. En se basant sur le pouvoir d'achat des monnaies et sur les éléments

profonds de notre économie, on pouvait certainement stabiliser à coup sûr à un taux proche de ceux que nous avons indiqués plus haut.

... Quoi qu'il en soit, l'erreur ne peut plus être niée aujourd'hui et elle est à la base des exagérations spéculatives commises chez nous en 1928 et en 1929. Elle est cause aussi de la profondeur de la chute qui suivit : sans cela nous ne serions pas tombés de si haut, et la déflation n'aurait pas dû être aussi sévère. La Belgique a donc payé chèrement une erreur commise par des gens dont la bonne volonté dépassait la compétence en matière monétaire.

Cependant, le *gouvernement* qui fut au pouvoir pendant la période de « boom » ne fut pas sans mérites. Tout d'abord il réussit à faire en sorte que les énormes ressources créées par les lois fiscales de 1926 ne soient pas détournées de leur but, qu'elles servent effectivement à réduire la dette publique et à rembourser la dette flottante. D'autre part, il prit au point de vue économique un certain nombre de mesures que l'on doit considérer comme heureuses.

Le 1^{er} mars 1927, il donne une impulsion considérable à la politique de travaux publics, en créant la Commission Nationale des Grands Travaux, dont il entérine les conclusions. La loi du 24 avril 1928 créa le « Fonds spécial des Grands Travaux », qui reçut une dotation de 1.800 millions, portée à 3.300 millions en 1933. C'est de là que sortira notamment le Canal Albert, dont l'exécution ne fut pas aussi rapide qu'on l'avait prévu, mais qui fait néanmoins honneur à la technique belge. La même année, le gouvernement créa un « Fonds des Routes », dont la mission serait de mettre le réseau routier belge à la hauteur de la technique moderne. Il reçut une dotation de 600 millions, et il put ainsi entreprendre une modernisation trop longtemps différée.

A la même époque, le gouvernement prenait, en matière de redressement de bilans, des mesures, incomplètes sans doute, mais néanmoins méritoires, que certains autres pays n'ont pas instaurées, bien que leur situation fût très semblable à la nôtre.

En vue de permettre la rationalisation industrielle, nous notons une politique facilitant la fusion entre les sociétés, opération qui précédemment était rendue spécialement onéreuse

par la fiscalité. Enfin, mentionnons une politique favorable à la construction d'usines destinées à utiliser les sous-produits du charbon. Sans doute ici avait-on vu trop grand, et l'une des usines construites devait-elle s'avérer superflue. Néanmoins l'intention était meilleure que la mesure.

Les résultats obtenus par cette politique furent incontestablement favorables, et se traduisirent rapidement par des chiffres significatifs. Entre 1925 et 1929, l'extraction charbonnière avait augmenté de 17 p. c., et la production sidérurgique de 65 p. c. Ce progrès est illustré par l'index que voici, établi par l'Institut de Recherches Economiques de Louvain :

Indices annuels de la production industrielle belge.

(1923-1925 = 100.)

1925	100
1926	118
1927	131
1928	138
1929	139

De son côté, la production d'électricité avait doublé. Les entrées de navires avaient augmenté de 21 p. c. au port d'Anvers, et la valeur globale de l'exportation avait progressé de 3.650 à 4.650 millions de francs-or. Certes, la conjoncture mondiale était meilleure en 1929 qu'en 1925, mais néanmoins il est certain qu'avec l'outillage économique de 1925 nous n'aurions pu satisfaire à la demande qui se manifesta par la suite.

La rationalisation apparaît également dans les moyens de transport. La nouvelle Société Nationale des Chemins de fer belges réussissait à assurer un trafic supérieur, avec un personnel sensiblement réduit. L'effectif, qui était en 1926 de 120.000 unités, était revenu à 111.000 en 1929. D'autre part, elle avait cessé de mettre la Trésorerie à contribution, et elle parvenait à couvrir non seulement ses frais d'exploitation, mais aussi des charges de renouvellement largement calculées, tout en assurant un revenu appréciable au Trésor.

La bourse refléta les améliorations dont nous venons de parler, de même que les tendances inflationnistes résultant de la conjoncture mondiale et de l'erreur commise dans notre

taux de stabilisation. Les actions avaient plus que doublé entre novembre 1926 et le début de 1927. Comparés aux cours du début de 1926, ceux de 1929 avaient plus que triplé. Mais ceci n'était peut-être pas encore le pire, car on pouvait penser que cette hausse constituait avant tout une revalorisation consécutive à l'avilissement de la monnaie. C'est surtout du côté de l'exagération des émissions que le danger apparaissait. En 1929, en effet, le volume brut des émissions avait atteint 15 milliards, ce qui correspondait, déduction faite des doubles emplois, à 6 milliards d'appel réel de capitaux frais. Or, à cette époque l'épargne nationale pouvait être estimée à 5 milliards environ, et elle devait assurer l'ensemble des investissements privés et publics, avec les placements étrangers.

Si la période envisagée ici laissa de grands profits à la bourse, elle ne fut pas exempte d'émotions. L'une d'elle fut donnée par la mort d'Alfred Loewenstein, qui tomba de son avion dans le Pas-de-Calais, le 5 juillet 1928. Ceci détermina la baisse des valeurs dans lesquelles le financier était intéressé. Il n'y eut pas de krach, mais la bourse y trouva un sérieux avertissement. Elle avait connu son maximum en mai 1929, à l'indice 125 (janvier 1928 = 100) ; revenue à 115 au début de juillet, elle n'était plus qu'à 103 un mois plus tard. Elle devait récupérer momentanément cette perte, mais néanmoins son ressort était brisé dès alors.

Le premier signe d'ébranlement de la conjoncture se manifesta en juillet 1929 sur le marché sidérurgique ; on constatait non sans surprise que l'empressement des acheteurs faiblissait. Mais on l'attribua aux difficultés rencontrées dans le renouvellement du Cartel de l'Acier et l'on n'y prit pas garde. La menace apparut nettement en octobre 1929, lorsque Wall Street s'effondra.

Cependant, les affaires demeuraient très actives, et même jusqu'au milieu de 1930 on n'eut pas le sentiment d'une crise véritable. Les carnets de commande n'étaient pas encore épuisés, si bien que le chômage était insignifiant. La crise, au point de vue industriel, ne commença que durant l'été de 1930.

A ce moment, la Belgique avait deux expositions jumelées, à Anvers et à Liège. La première s'était spécialisée dans les affaires coloniales et maritimes, la seconde dans les réalisations

industrielles. Dans l'ensemble, le succès de ces deux manifestations ne fut pas négligeable, mais il n'atteignit pas l'ampleur que l'on avait souhaitée ; la division de l'effort nuisit à la réalisation d'ensemble que doit être une exposition. On dut regretter aussi que ces expositions se fussent si mal placées au point de vue de la conjoncture. Leur préparation était tombée pendant la phase d'ascension et même de tension, contrairement à ce qu'il faut souhaiter.

CHAPITRE III.

La grande crise économique : 1930-1935.

Les premiers indices du fléchissement de la conjoncture mondiale se sont placés, nous l'avons dit, dès l'été de 1929, *mais les véritables difficultés économiques* n'ont apparu que beaucoup plus tard, au second semestre de 1930. Certes, dans l'intervalle la bourse s'était effondrée, et la finance était devenue très pessimiste. Mais on considérait qu'il s'agissait là d'un accident surtout d'ordre spéculatif, résultant des excès commis pendant le « boom ». Ce fut au mois d'octobre 1930 que l'on parla véritablement d'une crise économique ; on recensa alors 27.000 chômeurs complets, avant le gonflement saisonnier habituel.

A ce moment, les carnets de commande étaient épuisés, et le ralentissement de la production s'imposait. Par ailleurs, les produits agricoles surtout étaient touchés par la baisse des prix, et des demandes de protection commençaient à apparaître.

Après une vive aggravation, dans les derniers mois de 1930, la crise semblait en voie d'atténuation au printemps suivant ; en mai, on ne comptait plus que 56.000 chômeurs complets. Il n'était pas interdit de penser que sauf complications la crise, entendue au sens technique, touchait à son terme, et que l'on approchait ainsi de la phase de dépression ou stabilisation au plus bas. Mais à la fin de mai 1931, des bruits sinistres parviennent d'Europe Centrale : l'« Oesterreichische Kreditanstalt » ferme ses portes, et les capitaux étrangers se retirent le plus rapidement qu'ils peuvent. Au bout de quelques semaines,

malgré l'appui du gouvernement autrichien, toutes les banques du pays sont en état d'insolvabilité virtuelle. Le mal s'étend aux pays voisins.

Ainsi se déclenchait la plus grande crise de crédit de l'histoire. Elle atteignit rapidement l'Allemagne, qui elle aussi était fortement endettée vis-à-vis de l'étranger. Après avoir commencé à rembourser au moyen de son encaisse-or, le Reich arrêta les transferts et ferma ses banques le 13 juillet 1931. Ces mesures atteignirent un grand nombre d'établissements créanciers, en particulier en Angleterre et aux Etats-Unis. En Angleterre la situation était particulièrement instable du fait que la livre sterling se trouvait nettement surévaluée, et que le pays traversait depuis de nombreuses années une crise de déflation que certains avaient prise pour une crise de structure, voire même pour une décadence définitive. L'Angleterre fut, elle aussi, l'objet de retraits et le 21 septembre 1931 ceux-ci atteignirent une ampleur telle que la livre sterling fut déclarée inconvertible, et fléchit sur le marché des changes.

Ce fut le signal d'une nouvelle aggravation de la situation mondiale. Le souci de liquidité et l'esprit de déflation se répandaient de plus en plus, et de nombreux pays étaient forcés d'une part de restreindre leurs achats et d'autre part de forcer leurs ventes. On dut constater en même temps que les prix mondiaux se formaient en grande partie à Londres, et la dépréciation de la livre sterling provoquait une nouvelle chute de ces prix. Or, on devait bientôt avoir la confirmation éclatante que la baisse des prix entraîne une contraction de l'activité économique. La crise mondiale connut de nouveau une période d'aggravation.

La situation était demeurée tolérable en Belgique jusqu'en septembre 1931. On pouvait espérer que l'adaptation à la crise était en voie de réalisation, et que des jours meilleurs allaient suivre. Néanmoins, la crise de crédit en Europe Centrale ébranla cet optimisme relatif, et lors de l'abandon de l'étalon-or en Angleterre, une sorte de panique s'empara de la bourse de Bruxelles, où de nombreuses valeurs dépendaient de Londres et des prix anglais. L'événement demeurait cependant confiné jusqu'alors dans le domaine financier, et l'on n'entrevoyait pas qu'il pût y avoir une relation entre la baisse de la livre sterling

et des difficultés monétaires en Belgique. On se bornait à songer aux conséquences de cette baisse et dans ce but le gouvernement patronna la création d'un syndicat dit « du Milliard », appelé à soutenir le cours de certaines valeurs particulièrement atteintes. Une partie seulement de ce capital, que les institutions financières avaient constitué, fut effectivement employée et les gérants agirent avec une telle prudence que finalement les opérations se dénouèrent sans perte appréciable.

A côté des difficultés boursières, le pays devait connaître bientôt une aggravation des difficultés économiques proprement dites. Le nombre de chômeurs complets dépassa pour la première fois 150.000 au cours de l'hiver, contre quelque 80.000 un an plus tôt. La baisse des prix se poursuivit encore, si bien que l'année 1932 débuta sous des auspices extrêmement sombres. Mais toutefois, ici encore une certaine stabilisation semblait se manifester dans la conjoncture mondiale. Le krach Kreuger, en mars 1932, vint de nouveau donner une secousse qui retarda vraisemblablement le revirement dans l'évolution mondiale (1). Celui-ci put se situer finalement en juillet 1932 ; les indices de stabilisation économique, au plus bas du reste, apparurent alors pour se confirmer ensuite.

Toutefois, les pays qui avaient suivi la politique monétaire de l'Angleterre devaient connaître à partir de ce moment-là plus qu'une stabilisation : un début de relèvement. Ils obtenaient en effet une consolidation de leurs prix qui préservait leur structure interne, et réalisaient la condition essentielle d'une reprise des affaires. Par contre, dans les pays demeurés fidèles à l'étalon-or, la situation allait demeurer grave, et connaître de nouveaux minima lors de chaque baisse de la livre sterling.

Les Etats-Unis devaient traverser la grande crise de l'entre-deux-guerres dans des conditions très spéciales. Leur économie privée fut disloquée par la baisse des prix, et au début de 1933 leurs banques étaient réduites à l'insolvabilité, les unes après les autres. Le Président Roosevelt, élu le 8 novembre 1932, prit le pouvoir le 4 mars suivant, dans des circonstances que l'on peut déclarer tragiques. Il prit le 19 avril la décision de

(1) Ivar Kreuger se suicida à Paris le 12 mars 1932.

déprécier le dollar, ce qui constituait une erreur. Voulant relever les prix, il crut y parvenir par la dévaluation, alors qu'il aurait dû faire de l'inflation. Il échoua dans une large mesure, et il exerça une pression supplémentaire sur les prix mondiaux et sur la livre sterling. Il rendit plus difficile le relèvement mondial, et il compliqua la situation des pays du bloc-or.

En Belgique, le point critique fut atteint en juillet 1932, lors de grèves charbonnières qui s'étendirent avec une facilité due à la carence de l'autorité gouvernementale. A l'occasion d'une reprise de « glissement », c'est-à-dire l'augmentation extra-conventionnelle des salaires, les mineurs du Borinage, dont les rémunérations globales étaient réduites par le chômage, se mirent en grève et les éléments de désordre en profitèrent pour arrêter des usines de toute la région, puis de tout le pays, sans qu'une réaction suffisante fût manifestée. Bientôt 200.000 ouvriers furent en grève, et il y eut des victimes et des pillages.

Le gouvernement put finalement rétablir l'ordre, mais on sentait que la déflation avait atteint ses limites. Il prit des engagements de stabiliser le salaire des mineurs, en dépit de la baisse des prix. C'était le commencement de renonciation à la déflation. D'autre part, il intervint en faveur de Minerva, usine d'automobiles établie à Anvers, et avança à la légère 55 millions à cette société, que l'évolution de la technique condamnait à la disparition. Cette première intervention financière de l'Etat constitua une erreur véritable ; ce fut pratiquement la seule qui causa des pertes au Trésor. On peut l'expliquer par un manque de compétence économique de la part du gouvernement, impressionné au surplus par les effets qu'aurait eus la fermeture de cette entreprise, à un moment où le pays était en effervescence.

L'année 1933 marqua sur la précédente une légère amélioration. La conjoncture mondiale nous soutenait et, la livre demeurant stable aux environs de 120, la disparité du pouvoir d'achat du franc vis-à-vis du sterling ne s'accroissait pas. Mais cette nuance d'amélioration disparut bientôt et fit place en 1934 à une nouvelle aggravation : la livre tombait à 110, puis à 105 francs. Cependant la Belgique demeurait théoriquement fidèle à la déflation. Ses prix baissaient, ses salaires fléchissaient dans une mesure moindre tout en demeurant appréciable, mais

son organisation économique et financière tendait à se disloquer. Les manifestations les plus graves se placèrent dans le secteur bancaire, où des défaillances véritables se firent jour. La première et la principale victime fut la Banque Belge du Travail, dont le bilan du reste était mal équilibré. Elle fut entraînée par la dépréciation des actifs des industries textiles auxquelles elle était intéressée, et dut fermer ses guichets le 28 mars 1934. Sa chute fut précipitée par des retraits en relation avec les événements politiques et sociaux survenus en Autriche.

Cependant, le gouvernement n'avait pas manqué de l'aider, dans le cadre prévu par la loi du 14 avril 1933. Celle-ci créait un Comité ANIC, ayant à sa disposition 780 millions d'obligations de l'Association Nationale des Industriels et Commerçants demeurées à la souche. Ces valeurs garanties par l'Etat furent prêtées à des entreprises que l'on désirait aider, de façon que celles-ci puissent les déposer à l'appui de demandes de crédit. Les filiales de la Banque Belge du Travail avaient largement utilisé ce procédé, qui s'avéra insuffisant. Au moment de la crise finale, une intervention plus ample fut envisagée, mais des considérations politiques empêchèrent sa mise à exécution. Par ailleurs, le parti socialiste avait adopté au Congrès de Noël 1933 le Plan de Man, présenté comme une transaction susceptible de rallier de non-socialistes. Il fit en faveur de ce plan une propagande intense, qui fut contrecarrée par la défaillance de la Banque du Travail, et qui ne parvint pas à emporter l'adhésion du pays.

En août 1934, la situation bancaire s'était encore tendue et le gouvernement décida d'organiser la cession de 2 milliards de créances bancaires. Celles-ci furent transmises à la Société Nationale de Crédit à l'Industrie (S. N. C. I.) qui remit en paiement des obligations portant la signature de l'Etat, sur lesquelles la Banque Nationale pouvait au besoin consentir des avances. Ce procédé était ingénieux, et relevait d'une technique impeccable. Mais la situation était beaucoup trop grave, et l'élargissement de crédit qui résulta de l'initiative prise aboutit simplement à éviter de nouvelles aggravations, sans provoquer une véritable injection de crédit à l'économie. La crise s'aggrava régulièrement pendant l'hiver 1934-1935, qui vit une nouvelle baisse de la livre, au-dessous de 105 francs.

En janvier 1935 le gouvernement, tout en proclamant qu'il voulait rester fidèle à l'étalon-or et à la déflation, dut admettre le principe que les rémunérations payées par l'Etat ne seraient plus réduites, même en cas de baisse nouvelle des prix.

En même temps, les exportations de capitaux se poursuivaient à vive allure, le public prenant conscience de l'instabilité monétaire. Le chômage accusa de son côté un niveau « record », avec plus de 220.000 chômeurs complets. Les difficultés atteignirent leur point culminant quand, en mars 1935, la livre fit une nouvelle chute qui la plaça non loin de 100 francs.

Le gouvernement belge, ayant à sa tête M. Theunis, dut établir le contrôle des changes le 18 mars 1935, et il se retira quelques jours plus tard. Le gouvernement van Zeeland, qui lui succéda le 25 mars, proposa une dévaluation de 28 p. c. au milieu d'une vive agitation. Cette mesure devint une réalité par la loi du 30 mars 1935.

Il apparaît finalement que la Belgique a connu une crise plus longue que les pays étrangers parce qu'elle est restée fidèle à une conception périmée de l'étalon-or. Alors que pour le reste du monde la reprise économique a commencé en 1933, les pays du bloc de l'or sont demeurés deux ans de plus, sinon davantage, dans la crise. Le chômage s'y était aggravé, et toute leur organisation économique et financière en avait été ébranlée. Du moins, dans le cas de la Belgique, on peut signaler que l'obstination a cessé plus tôt que dans d'autres pays et que la dévaluation s'est faite selon une méthode impeccable, qui nous a valu une brillante réussite.

La crise économique mondiale provoqua dans le monde entier un *repliement des nations* sur elles-mêmes, et l'adoption d'une *politique protectionniste* qui atteignit bientôt un caractère radical. Le changement le plus significatif fut celui qui eut lieu en Angleterre, où le libre-échange fut répudié après avoir été pratiqué pendant un siècle, et après avoir été considéré comme l'essence même du régime économique de ce pays.

La Belgique ne pouvait manquer d'être entraînée par cette tendance irrésistible. Mais du moins on peut noter à sa louange qu'elle le fit avec modération et uniquement à titre défensif. Elle s'y est résolue plus tard que la plupart des autres pays, et elle s'est abstenue de certaines pratiques particulièrement

destructives des relations internationales. Elle n'a pas fait, notamment, de dumping direct ou indirect, et quand elle a établi des licences, ce fut, dans l'immense majorité des cas, pour se défendre contre le dumping étranger.

Avant de décrire sommairement les mesures prises pendant la crise, nous retracerons, dans un but de synthèse, les faits essentiels survenus antérieurement en matière de politique commerciale.

Jusqu'à la crise, il y a lieu de noter deux événements d'importance. Le premier fut la conclusion d'un traité avec le Grand-Duché de Luxembourg, le 25 juillet 1921. L'union économique que créait ce traité entra en vigueur le 1^{er} mai 1922, pour une durée de cinquante ans.

Diverses circonstances, et notamment la chute du franc belge en 1923 et en 1926, rendirent difficile à certains moments le fonctionnement de l'Union. D'autre part, il a fallu rétablir un cordon douanier, en raison d'une taxation différente de l'alcool. Enfin, on ne put se mettre d'accord sur l'intégration au réseau belge des chemins de fer Guillaume-Luxembourg.

Lors de la dévaluation du franc belge, en 1935, le Luxembourg ne réduisit la valeur-or de sa monnaie que de 10 p. c. au lieu de 28, ce qui lui conféra une valeur de 1 fr. 25 par rapport au franc belge. Le Grand-Duché obtint sa part (153 millions) dans le produit de réévaluation de l'encaisse-or de la Banque Nationale de Belgique. Il affecta cette bonification au remboursement de l'emprunt contracté en 1922.

Le second événement important fut la mise en vigueur d'un nouveau tarif douanier, à partir du 10 novembre 1924. Au cours des travaux préparatoires le gouvernement avait affirmé que « comme ses devanciers, il était d'avis de laisser à la Belgique son caractère traditionnel de liberté ». Le nouveau tarif augmentait cependant certains droits, le plus souvent dans un but fiscal, mais parfois dans un but protectionniste, comme c'était le cas pour les automobiles. Les taux cependant demeuraient très modérés : habituellement de 5, 10 et 15 p. c. ; avec quelques exceptions dépassant 20 p. c. Le nouveau tarif était essentiellement *spécifique*, conformément aux préférences exprimées à plusieurs reprises par l'administration belge.

Jusqu'à la crise mondiale, la Belgique demeura foncièrement libre-échangiste. Elle se borna à prendre en 1929 et en 1930 des mesures contre le dumping des farines françaises, et contre le dumping des allumettes russes. Mais à partir du moment où la grande baisse des prix commença, le gouvernement fut l'objet d'instances de la part des agriculteurs. Au début de 1931, on décida la péréquation des droits existant en 1914 sur les produits agricoles (beurre et avoine), mais on se borna à les rétablir dans leur ancienne valeur-or. Plus tard, sous la pression de la crise, on alla plus loin sur la voie du protectionnisme, les revendications de l'agriculture étant cette fois-ci mieux justifiées que précédemment, en présence du dumping étranger. Ce dumping résultait de la dépréciation de certaines devises, et des primes accordées à l'exportation.

Le 30 juin 1931, le gouvernement belge se fit autoriser à contingenter les importations « lorsque dans des circonstances anormales les intérêts vitaux du pays sont en péril ». C'est en vertu de ces dispositions qu'un grand nombre de produits furent contingentés, et que certains d'entre eux furent frappés de la taxe de licence s'ajoutant aux droits d'entrée. Le beurre, par exemple, paya en 1934 9 fr. 50 de droit de licence par kilo, s'ajoutant à 1 fr. 61 de droit d'entrée; le principe de cette mesure était justifié par le dumping effréné qui régnait sur les marchés d'exportation.

D'autre part, le gouvernement avait procédé par la loi du 23 mars 1932 à un relèvement de 15 p. c. de tous les droits de douane non consolidés par des traités de commerce, ainsi que des droits d'accise, le sucre faisant exception. Cette mesure était une absurdité économique. Elle relevait les droits au hasard, selon qu'ils figuraient ou ne figuraient pas dans des traités de commerce. Elle alourdissait les droits spécifiques comme les droits *ad valorem*, alors que les premiers avaient été fortement accrus par la baisse des prix. Bref, cette loi est un exemple de la façon fâcheuse dont le pays fut gouverné au point de vue économique.

Après la dévaluation de 1935, l'amélioration économique et la hausse des prix permirent de réduire un certain nombre des droits de licence.

L'un des traités les plus importants de l'entre-deux-guerres fut celui conclu en février 1935 entre la Belgique et les États-Unis. Le gouvernement belge, constatant que la fabrication complète des automobiles était devenue une impossibilité, concéda aux États-Unis des tarifs réduits sur les pièces détachées. Ainsi il assura à l'industrie de montage une prospérité que la construction ne pouvait plus atteindre. Il obtint au surplus d'appréciables concessions de la part des États-Unis.

Le gouvernement belge s'efforça également de faciliter la conclusion d'accords internationaux susceptibles d'atténuer le protectionnisme. Ses délégués participèrent à la conférence de Genève d'où sortit la convention du 24 mars 1930, créant la Trêve douanière. Le 22 décembre de la même année, il signait à Oslo une convention opérant un rapprochement entre la Suède, la Norvège, le Danemark, la Hollande et l'Union belgo-luxembourgeoise. Le 20 juin 1932, la Hollande et la Belgique conclurent à Ouchy une convention plus étendue, qui devait se heurter à l'opposition que fit l'Angleterre en s'armant de la clause de la nation la plus favorisée. L'aggravation de la crise s'opposa également à sa mise en vigueur.

CHAPITRE IV.

De la dévaluation à la guerre : 1935-1939.

La dévaluation de 1935 avait des *causes économiques*, et non des causes financières (1). Elle fut rendue nécessaire par la différence du pouvoir d'achat entre le franc belge et les monnaies dominantes, c'est-à-dire la livre sterling et le dollar. La proportion de 28 p. c. qui fut adoptée résulta de l'évaluation de cette disparité, étant entendu cependant que ce calcul est forcément approximatif. En fait, la loi du 30 mars 1935 prévoyait une dévaluation de 25 à 30 p. c., une certaine latitude étant laissée au gouvernement, de façon à pouvoir modifier éventuellement le niveau du franc belge conformément aux nécessités pouvant

(1) Voir notre ouvrage sur *La dévaluation du franc belge, un an après* (1936).

résulter d'un arrangement international. On sait que ce dernier ne fut pas réalisé, et qu'un an plus tard le taux de dévaluation fut définitivement fixé à 28 p. c., ce qui correspondait à une hausse de 39 p. c. en ce qui concernait l'or et les devises.

Le chef du gouvernement aurait voulu rattacher le franc non pas à l'or, mais à la livre sterling, ce qui constituait la véritable solution. Il en fut empêché par la Banque Nationale, ou plus exactement par le gouverneur Franck, qui demeura jusqu'à son dernier jour partisan de l'étalon-or. M. van Zeeland se rallia finalement au maintien de ce dernier, qui ménageait davantage l'émotivité du public et semblait plus propice au rétablissement de la confiance.

La dévaluation provoqua immédiatement un reflux de capitaux, qui rendit la liquidité non seulement aux banques, mais aussi à toutes les entreprises. Immédiatement l'encaisse-or de la Banque Nationale se regarnit : en un mois, elle augmenta de 2 milliards. En même temps, un « boom » se produisit dans le commerce, et ensuite dans l'industrie des biens de consommation. Le public croyait à une forte hausse des prix et il se livrait à des achats plus ou moins spéculatifs. En fait, la hausse fut extrêmement lente. Après trois mois, elle avait simplement reporté l'index des prix de détail de 621 à 649, et après un an on était encore à l'index 678 ; la hausse n'était que de 10 p. c., alors que les adversaires de la dévaluation avaient prédit un renchérissement rapide, remplaçant nos prix non loin de leur niveau-or antérieur, ce qui aurait impliqué 39 p. c. de hausse.

La première reprise n'ébranla pas les adversaires de la dévaluation, qui y virent un accès de fièvre auquel s'ajoutait l'influence précaire de l'ouverture de l'Exposition de Bruxelles (27 avril 1935). Mais après trois mois, on ne pouvait plus décemment nier qu'une reprise fondamentale se dessinait. Elle ne s'arrêta pas lorsque, le 3 novembre, l'Exposition de Bruxelles fut fermée après avoir remporté le plus grand des succès.

Le chômage traduisit rapidement l'amélioration de la conjoncture. Alors que précédemment il ne cessait d'augmenter, après un an le nombre de chômeurs complets manifestait une réduction de 53.000, d'un hiver à l'autre.

Nombre de chômeurs en Belgique.

		Complets	Partiels
1935	Janvier	223.000	158.000
	Février	221.000	157.000
	Mars	207.000	148.000
	Avril	181.000	127.000
	Mai	160.000	114.000
	Juin	146.000	104.000
	Juillet	138.000	109.000
	Août	136.000	107.000
	Septembre	137.000	109.000
	Octobre	131.000	95.000
	Novembre	143.000	93.000
	Décembre	162.000	102.000
1936	Janvier	167.000	100.000
	Février	168.000	101.000
	Mars	139.000	94.000

A partir de 1936, l'influence de la hausse de la conjoncture mondiale commença à se faire sentir en Belgique, tant en ce qui concerne les prix qu'au point de vue de la reprise des affaires. Nous sommes ainsi emportés par le courant favorable qui se manifeste dans le monde entier, et nous atteignons rapidement un sommet en 1937. A ce moment, nos statistiques mentionnent encore de 85 à 90.000 chômeurs complets, mais il est notoire qu'il s'agit là d'inemployables et qu'en pratique la résorption est achevée. En fait, la main-d'œuvre manque dans de nombreuses professions.

L'année 1936 fut marquée d'un *mouvement social* important, qui ne peut s'expliquer que par des motifs psychologiques. La situation économique était en effet sensiblement meilleure que précédemment. Le chômage était en régression notable, et les salaires avaient suivi pas à pas la hausse du coût de la vie. Dans son ensemble, la classe ouvrière avait un pouvoir d'achat en progrès appréciable. De 1934 à 1936, les ventes de timbres de pension, qui suivent exactement le mouvement des salaires, avaient augmenté de 14 p. c., alors que l'index moyen des prix de détail ne s'était relevé que de 2 p. c.

Mais en France une vive agitation s'élevait, dans des conditions économiques tout à fait différentes. Le Front Populaire, vainqueur aux élections des 26 avril et 3 mai 1936, prenait le pouvoir le 4 juin, au milieu d'une grande effervescence, spécialement dans l'industrie métallurgique de la région parisienne. Pour la première fois, la tactique de l'occupation des usines était appliquée sur une grande échelle.

Tout cela était compréhensible en France, en présence de l'anarchie politique et du délabrement de la situation économique. Mais en Belgique, les conditions générales étaient toutes différentes, nous l'avons dit ; au surplus le gouvernement au pouvoir depuis quinze mois était de tendance nettement démocratique, et il avait remporté de grands succès sur le terrain économique et social.

Mais il est bien connu que la Belgique, durant l'entre-deux-guerres, était très perméable aux mouvements d'opinion venant de France. Ajoutons qu'au moment critique nous traversions une crise d'un genre spécial, mais plein de dangers. Lors des élections du 24 mai 1936, le parti rexiste avait envoyé vingt et un députés à la Chambre, et ceci rendit très difficile la constitution d'un nouveau gouvernement.

Le cabinet van Zeeland donna sa démission le 26 mai, et il fut très péniblement reconstitué le 13 juin. Mais à ce moment, le pays était tombé dans une agitation fort inquiétante. Le 8 juin, une grève générale avait éclaté au port d'Anvers et elle s'étendait rapidement aux autres industries de la région. Trois jours plus tard, la grève était décrétée dans tous les charbonnages du bassin du Sud. Ceci constituait simplement la réplique des incidents qui venaient d'éclater en France.

A l'avènement du second cabinet van Zeeland, une situation quasi révolutionnaire s'était donc créée, et le gouvernement, se décidant à jeter du lest, prit une série de mesures dont les unes étaient raisonnables, les autres point. C'est alors qu'il établit le minimum de salaires de 32 francs par jour, et qu'il fit voter la loi sur les congés payés. Mais il eut le tort d'admettre le principe de la semaine de 40 heures dans les industries où le travail était « insalubre, dangereux ou pénible ». C'est en vertu de cette loi que la semaine de travail devait être ramenée à 45 heures dans les mines au début de 1937, alors que la pénurie de charbon entravait l'activité des industries consommatrices.

Les autres mesures prises furent rapidement assimilées. En particulier, on peut constater que si à la suite de ces événements de 1936 l'index des salaires s'était momentanément relevé, ce mouvement a été ensuite récupéré. Au total on était revenu à une situation d'équilibre nettement en relation avec le niveau existant à la veille des grèves, ce qui confirme que le mouvement n'était pas justifié du point de vue économique et social.

La convalescence de la Belgique, de 1935 à 1937, fut naturellement favorisée par la *tendance favorable de la conjoncture mondiale*. Celle-ci peut être commodément suivie par les statistiques de la Société des Nations, portant sur le niveau général des prix-or et sur le volume du commerce international, calculé sur la base de prix stables. Le progrès enregistré en ces domaines apparaît nettement à l'examen des chiffres trimestriels, que nous prolongeons jusqu'à la veille de la guerre, de façon à caractériser la crise mineure de 1937-1938.

Prix-or mondiaux et volume du commerce international.

(Statistique de la S. D. N. — Base : 1929 = 100.)

	Prix-or	Volume du commerce mondial
1935 :	—	—
1 ^{er} trimestre	42,0	79,1
2 ^e trimestre	41,5	80,6
3 ^e trimestre	42,0	80,6
4 ^e trimestre	43,5	88,7
1936 :		
1 ^{er} trimestre	43,0	83,7
2 ^e trimestre	43,5	83,2
3 ^e trimestre	44,0	84,3
4 ^e trimestre	45,0	91,1
1937 :		
1 ^{er} trimestre	46,5	92,0
2 ^e trimestre	48,0	99,2
3 ^e trimestre	48,5	96,3
4 ^e trimestre	48,0	100,4

	Prix-or	Volume du commerce mondial
1938 :	—	—
1 ^{er} trimestre	47,5	88,2
2 ^e trimestre	46,0	85,7
3 ^e trimestre	44,0	87,5
4 ^e trimestre	44,0	93,2
1939 :		
1 ^{er} trimestre	43,0	89,8
2 ^e trimestre	33,0	93,5

On peut voir que la tendance favorable ne s'est nettement manifestée qu'au dernier trimestre de 1935. Jusqu'alors, la situation générale était incontestablement meilleure que pendant la grande crise et le volume du commerce international tendait à augmenter, mais les prix-or mondiaux demeuraient orientés à la baisse, sous l'effet de la faiblesse accentuée de la livre sterling. Or, on sait que c'est là un facteur très nocif.

Du début de 1935 à la fin de 1936, la hausse des prix-or mondiaux est de 7 p. c. environ ; au milieu de 1937, qui marque le sommet du petit « boom », la hausse est de 15 p. c., proportion assez modérée. Mais à cette époque, la capacité de production inemployée est encore considérable, et cette hausse suffit à faire progresser fortement la production et le commerce international. Celui-ci gonfle rapidement ; en un an et demi, il augmente de 25 p. c. en volume réel, et bien davantage en valeur.

La Belgique ne manqua pas de profiter de ces circonstances favorables, mais il n'est pas douteux que son redressement eut quelque chose de personnel également. Elle récupéra durant cette période une bonne partie du retard résultant de sa fidélité trop prolongée au bloc de l'or. Néanmoins, elle ne put profiter de toutes les bonnes années qui permirent aux pays du bloc sterling de réparer les dommages causés par la grande crise.

La situation économique de la Belgique apparaissait comme très satisfaisante, au printemps de 1937, quand un *revirement inquiétant* se manifesta sur les marchés mondiaux. Les prix y fléchissaient d'une façon assez inattendue, surtout en ce qui concernait les métaux non ferreux. La répercussion s'en mani-

féta en Belgique par une baisse légère (5 p. c.) des prix de gros, et par une baisse plus forte (20 p. c.) en bourse.

L'opinion publique se demandait si l'on assistait à un retour offensif de la grande crise économique, ou au déclenchement d'une nouvelle crise cyclique. Nous estimions alors — et les faits ont confirmé cette opinion — qu'il s'agissait simplement d'une crise mineure, fléchissement se manifestant régulièrement au milieu d'un cycle. Cette fois cependant, l'incident était plus marqué que d'habitude ; nous l'avons dit, il avait été possible, en raison de l'abondance du personnel et du matériel en chômage alors, d'augmenter rapidement la production sans devoir attendre la mise en route d'un nouvel outillage. On arrivait donc rapidement à un engorgement des débouchés, constituant une étape sur le chemin du retour à la prospérité.

Cet incident ne fit sentir ses effets que jusqu'au milieu de 1938, mais dès alors la tension internationale apportait une nouvelle cause de troubles et de difficultés économiques. Rappelons que les étapes de la marche à la guerre furent les suivantes :

7 mars 1936 : l'Allemagne réoccupe militairement la Rhénanie ;

10 mars 1938 : l'Allemagne annexe l'Autriche ;

3 octobre 1938 : affaire de la Tchécoslovaquie : accord de Munich ;

14 mars 1939 : annexion de la Tchéquie (Bohême-Moravie) ;

1^{er} septembre 1939 : début de la guerre et de la campagne de Pologne.

A ces difficultés majeures vinrent s'en ajouter d'autres, moins importantes, mais génératrices cependant de perturbations économiques. Les pays du bloc de l'or (France, Hollande et Suisse) avaient dévalué à la fin de septembre 1936, mais la France l'avait fait dans des conditions si mauvaises qu'au lieu d'y trouver la guérison, elle entra dans une succession de crises financières.

En Belgique, des difficultés politiques firent surgir une série de crises de change qui n'eurent pas de conséquences, mais qui cependant troublèrent quelque temps le travail et les esprits. La première des crises se place en mars 1938, lors de l'Anschluss ; la seconde éclate en mai suivant, lorsque le franc français tombe au-dessous du pair à Bruxelles, ce qui déclenche une attraction psychologique. En mars-avril 1939, la Belgique demeure deux

mois sans gouvernement, et une fois de plus, le marché des changes s'agite, des milliards d'or quittent la Banque Nationale, pour y revenir dès que l'autorité gouvernementale est rétablie.

A chaque alerte d'ordre international, les débouchés intérieurs se contractent et l'activité des industries de consommation se réduit. Ce phénomène, déjà perceptible en mars 1936 lors de la réoccupation de la Rhénanie, gagne en intensité au fur et à mesure que la tension s'aggrave. En septembre 1938, lors de la crise de Munich, les affaires sont paralysées, et lorsque la guerre éclatera, malgré la mobilisation partielle de l'armée, le chômage s'aggravera.

Ces facteurs agissaient d'une façon très active sur les éléments financiers de notre situation économique. Les dangers que courait le pays déterminaient une abstention de tout placement à l'intérieur, une thésaurisation croissante et une forte exportation de capitaux. Ceci provoqua, à partir de la fin de 1937, la dépréciation des actions et une désaffection à l'égard des placements en immeubles bâtis. Seules les terres conservèrent leur valeur ; elles haussèrent même de prix jusqu'en mai 1940.

Parallèlement, les banques virent fondre les dépôts qui leur étaient arrivés en abondance en 1935 et en 1936. Ces dépôts, qui avaient atteint 21 milliards en juin 1937, étaient tombés à 15 milliards en juin 1939. Les Belges, en présence des dangers de guerre, mirent leurs capitaux en sûreté, dans une large mesure aux Etats-Unis. Ils pourraient ainsi plus tard disposer des liquidités nécessaires à un nouveau départ. Mais en attendant, cette politique mettait les banques dans une situation embarrassée, et l'une d'entre elles, mal remise de la grande crise de 1934, devait succomber : le 1^{er} décembre 1939, le Crédit Anversoïis fermait ses guichets.

Il est curieux de constater qu'en dépit de l'exportation de capitaux, et aussi des remboursements de dette étrangère, l'encaisse-or et devises de la Banque Nationale se tint constamment à un niveau très élevé, dépassant régulièrement les 20 milliards. On doit y voir l'indice d'une balance économique largement créditrice ; de fait, le commerce international se présentait favorablement, et n'accusait qu'un déficit très léger, que les exportations invisibles compensaient largement.

Mais le gouvernement rencontrait par ailleurs de sérieuses

difficultés internes, d'ordre économique. La principale concernait l'industrie charbonnière, dont la situation était rendue difficile par la pauvreté des gisements du Sud. L'erreur commise en 1936 par le gouvernement van Zeeland, qui préparait la semaine de 40 heures dans les mines, aggravait encore la position des mines belges. Après une première réduction du temps de travail, à 45 heures, la question resta pendante, et empoisonna les relations sociales. En 1938, les difficultés rencontrées dans l'exploitation, puis en 1939 la fermeture d'un charbonnage important, le Levant du Flénu, rendirent la situation critique. Le gouvernement fit faire enquête sur enquête, jusqu'à ce que la guerre vînt bouleverser les données du problème.

Bref, la seconde guerre mondiale trouvait la Belgique dans une situation qui, sans être défavorable, n'était pas spécialement brillante. Notre pays le devait principalement à sa position géographique, qui l'exposait aux premiers effets d'une guerre éventuelle. Mais ses difficultés avaient été accrues par des circonstances internes, et notamment par l'instabilité politique.

CHAPITRE V.

Vue d'ensemble et conclusions.

Il n'est pas douteux qu'au cours de la période qui sépare les deux guerres, la Belgique a réalisé de grands progrès à de nombreux égards.

Sa population cependant ne s'est que faiblement accrue, en raison de ce qu'il a fallu tout d'abord combler le déficit causé par la première guerre, qui avait fait perdre au pays 500.000 habitants principalement par suite de la faible natalité des années 1914-1918. Finalement, la population était passée, en 25 ans, de 7.640.000 à 8.400.000 habitants, cet accroissement étant dû à concurrence de 64.000 au rattachement des cantons de l'Est (Eupen, Malmédy et Saint-Vith).

Son niveau de vie avait dans l'intervalle notablement progressé. Nous avons calculé qu'en 1939 l'actif national s'élevait à 443 milliards de francs de l'époque, ce qui représentait 46 mil-

liards de francs-or de l'Union Latine. Cette fortune se décomposait comme suit :

Actif national en 1939 (1).	
(En millions de francs-papier.)	
I. <i>Immeubles.</i>	
Terrains	62.000
Bâtiments	137.000
	199.000
II. <i>Autres biens appartenant à des particuliers.</i>	187.000
III. <i>Domaine public.</i>	61.000
	TOTAL 447.000
A déduire :	
Partie de la dette aux mains de l'étranger	4.000
	TOTAL NET . 443.000

En 1913, la fortune nationale pouvait être estimée à 51 milliards de francs-or (2), si bien qu'en apparence nous avons plutôt reculé qu'avancé. Mais nous avons exposé (3) que c'était là une présentation fallacieuse, et qu'il fallait tenir compte du fait que les prix-or étaient notablement moins élevés en 1939 qu'en 1913. En réalité donc, il y avait enrichissement d'environ 15 p. c., mais pourtant cette période avait été passablement ingrate. Elle avait dû combler le préjudice résultant de la première guerre mondiale, et compenser la perte définitive d'une bonne partie de nos placements étrangers, en Russie notamment.

Quant au revenu national, que nous avons estimé à 6.500 millions en 1913, nous l'avons chiffré pour 1938 à 65 milliards, ce qui en valeur-or ne représente qu'un faible progrès. Mais

(1) Voir nos *Placements, principes permanents d'économie privée* (1947), p. 15 et suivantes.

(2) Voir notre *Capital de la Belgique*, p. 9 et suivantes.

(3) Voir *Placements, etc.*, p. 44 et 45.

ici encore il y a lieu de tenir compte de la baisse des prix-or, si bien qu'au total, en pouvoir d'achat, on peut admettre un progrès compris entre 30 et 35 p. c.

C'est ce que révèle le tableau reproduit en annexe, où nous avons repris les résultats globaux des évaluations que nous avons faites durant tout l'entre-deux-guerres en ce qui concerne le revenu national. On peut y voir que pendant les premières années et jusque vers 1928, nous sommes demeurés sensiblement au-dessous du standing de 1913. Nous payions ainsi la guerre et ses pertes, notamment la disparition d'une bonne partie de nos avoirs étrangers.

Puis, c'est le « boom » qui nous fait réaliser un progrès rapide, en partie perdu durant la grande crise économique. Mais celle-ci surmontée, nous reprenons notre marche en avant, qui nous porte en 1937 à l'indice 124 par rapport à 1913. L'année suivante est légèrement moins bonne, et 1939 accuse un repli, modéré du reste, causé par les premières répercussions de la guerre qui vient d'éclater.

L'accroissement des revenus s'est réalisé principalement grâce à la hausse des salaires. A la veille de la première guerre mondiale, la Belgique avait cessé d'être un pays de bas salaires. Nous avons pu établir que l'accroissement du salaire journalier n'était pas inférieur à 40 p. c. d'une guerre à l'autre, et qu'il dépassait notablement ce qui avait été enregistré à l'étranger.

Pour la période postérieure à 1929, nous possédons du reste des statistiques, établies par la Banque Nationale, montrant nettement la progression régulière des salaires réels en Belgique. Celle-ci s'élevait à 11 p. c. en 1938, et à 14 p. c. en 1939.

L'entre-deux-guerres a vu d'énormes progrès industriels. Tout d'abord le nouveau bassin de la Campine a été mis en valeur. Certes, sa découverte remontait au début du siècle, mais sa mise à fruit a été difficile, et elle a pris un temps énorme. Les premières tonnes furent extraites en 1917, et par la suite le bassin du Nord n'a cessé de gagner de l'importance. A la veille de la grande crise économique, il dépassait déjà 3 millions de tonnes, et en 1936, il atteignait 6 millions de tonnes. Son expansion fut alors ralentie, mais néanmoins à la veille de la guerre sa production

se chiffrà à 7.240.000 tonnes. Grâce à cet appoint, la production globale du pays passa de 23 à près de 30 millions de tonnes, d'une guerre à l'autre. Et une nouvelle avance était encore possible, ainsi que le montra le premier trimestre de 1940, où l'on atteignit presque 3 millions de tonnes d'extraction mensuelle. C'était 50 p. c. de plus qu'en 1913.

Certes, le vieux bassin du Sud n'avait pu maintenir sa position, et un grand nombre d'exploitations avaient été abandonnées. L'extraction s'était concentrée dans les meilleures concessions. Le nombre de puits en activité était revenu de 271 en 1913 à 223 en 1929 et à 162 en 1939. Mais à ce prix, l'extraction par jour et par homme y était passée de 538 kilos en 1913 à 572 kilos en 1930 et à 780 kilos en 1939, malgré une diminution du temps de travail.

En sidérurgie, après un départ très laborieux dû à l'étendue des destructions pendant la guerre, la production avait repris à vive allure à partir de la fin de 1919. Cependant de graves difficultés là aussi s'étaient rencontrées, en raison du développement pris par l'industrie de pays concurrents, et aussi du protectionnisme étranger. D'autre part, au cours de la crise économique de 1930-1935, la sidérurgie, industrie d'exportation, devait grandement souffrir. Elle s'était retrouvée financièrement épuisée, mais les années 1936 et 1937 lui permirent de se reconstituer rapidement. Elle aborda la seconde guerre mondiale dans une situation assez solide, quoique toujours menacée par les progrès techniques réalisés à l'étranger.

L'industrie chimique s'est entièrement renouvelée durant l'entre-deux-guerres. Elle se bornait précédemment à des produits très simples, comme la soude, le sulfate d'ammoniaque, l'acide sulfurique. Mais bientôt, elle entreprit la production d'ammoniaque synthétique, et plusieurs usines, extrêmement importantes, furent créées à la veille de la grande crise. Fait plus important, l'industrie chimique allait diversifier sa production, et c'est ainsi qu'à la veille de la seconde guerre mondiale elle fabriquait des produits pharmaceutiques et de nombreux produits dérivés du charbon.

Ajoutons que certaines branches avaient pris une extension énorme, en particulier l'industrie diamantaire et l'industrie du

livre. Dans la première de ces activités nous occupions dans le monde une place prépondérante, et dans la seconde nos produits étaient très honorablement connus à l'étranger.

Quant à l'agriculture belge, elle avait connu une période de prospérité ininterrompue pendant quinze ans, de 1914 à 1929. Elle en profita notamment pour augmenter l'intervention du faire-valoir direct, c'est-à-dire de la culture des terres par leurs propriétaires. A partir de 1930 sa situation fut moins bonne, et elle devint critique en 1931 lors de l'abandon de l'étalon-or par l'Angleterre et de la dépréciation de la couronne danoise. Les produits d'élevage se trouvèrent notamment fort atteints, et nous avons dit antérieurement que certaines mesures de protection furent prises en leur faveur. Après la dévaluation de 1935 une amélioration devait intervenir, mais cependant sur une échelle réduite.

Ainsi donc, au total, la période de l'entre-deux-guerres, sans avoir été spécialement heureuse au point de vue économique, ne peut pas être considérée comme entièrement décevante.

Certes, on doit déplorer le délai trop long de notre restauration, notamment au point de vue financier. D'autre part, il apparaît que nous avons été fortement éprouvés par la grande crise économique, dont les effets auraient été atténués si nous nous étions rattachés en 1931 au bloc sterling, en laissant cependant à la livre un coefficient de dépréciation plus élevé. Mais cette solution, non seulement on ne l'a pas vue, mais on ne pouvait pas la voir à ce moment, car elle ne se serait sans doute pas imposée si l'Amérique avait suivi une autre politique et si le Président Roosevelt s'était abstenu de dévaluer le dollar, en se contentant de faire de l'expansion monétaire.

Mais, ceci concédé, on doit inscrire au bilan de la période de l'entre-deux-guerres des résultats nettement positifs. Elle a, nous l'avons dit, notablement élevé le niveau des salaires, et d'une façon générale le standard de vie de tout le pays. Elle a permis dans une certaine mesure l'affinement de la production belge. Elle a, par ailleurs, éliminé le fléau de l'alcoolisme. N'y eût-il que ce dernier point, on devrait déjà admettre que l'entre-deux-guerres fut une grande époque.

ANNEXE

Evolution du revenu national en Belgique.

	POPULATION	REVENU (francs nominaux)		INDEX DES PRIX DE DÉTAIL	REVENU RÉEL (francs 1913)		INDEX DES REVENUS RÉELS	
		Global	Par habitant		Global	Par habitant	Global	Par habitant
	—	—	—	—	—	—	—	—
		(millions)			(millions)			
1913	7.639.000	6.500	853	100	6.500	853	100	100
1924	7.684.000	31.000	4.045	501	6.187	805	95	94
1927	7.932.000	48.610	6.150	786	6.184	780	95	91
1930	8.092.000	68.490	8.480	874	7.836	970	121	113
1932	8.213.000	50.000	6.100	720	6.944	845	107	102
1934	8.276.000	49.710	6.020	666	7.463	910	115	106
1936	8.331.000	59.770	7.175	686	8.712	1.040	134	122
1937	8.361.000	65.270	7.800	735	8.880	1.060	137	124
1938	8.387.000	65.200	7.780	762	8.556	1.040	132	122
1939	8.396.000	65.200	7.780	769	8.478	1.020	130	119

ALBERT-ÉDOUARD BANSSEN

ANNEXE 1

Évolution du Revenu National en Belgique

Statement of the Revenue Department for the year ending 31st March 1912

Year	Total	Income	Expenses	Balance
1911	2,320,000	1,800,000	520,000	1,000,000
1912	2,350,000	1,850,000	500,000	1,000,000
1913	2,380,000	1,900,000	480,000	1,000,000
1914	2,410,000	1,950,000	460,000	1,000,000
1915	2,440,000	2,000,000	440,000	1,000,000
1916	2,470,000	2,050,000	420,000	1,000,000
1917	2,500,000	2,100,000	400,000	1,000,000
1918	2,530,000	2,150,000	380,000	1,000,000
1919	2,560,000	2,200,000	360,000	1,000,000
1920	2,590,000	2,250,000	340,000	1,000,000

The above statement shows the revenue of the Department for the years ending 31st March 1912 to 1920. The total revenue for the period is 25,900,000. The income for the period is 22,500,000. The expenses for the period are 3,400,000. The balance for the period is 10,000,000.

The revenue of the Department is derived from various sources, including the income tax, the land tax, and the excise duty. The income tax is the largest source of revenue, followed by the land tax. The excise duty is also a significant source of revenue. The revenue of the Department is used for various purposes, including the maintenance of the public works, the education, and the health services.

CHAPITRE PREMIER

LES FINANCES PUBLIQUES ET LA MONNAIE

PAR

ALBERT-EDOUARD JANSSEN

MINISTRE D'ÉTAT

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN

LES FINANCES PUBLIQUES
ET LA MONNAIE

PAR

ALBERT-EDOUARD JANSSEN

MEMBRE DU
COMITÉ D'ÉTUDES DE LA MONNAIE

CHAPITRE PREMIER.

S'il est vrai que les peuples heureux sont ceux qui n'ont pas d'histoire, on peut dire que, de 1830 à 1914, la Belgique fut, du point de vue monétaire, le plus heureux des peuples.

Vivant à l'origine sous le règne paisible de la monnaie métallique avec attribution simultanée de la fonction monétaire à l'or et à l'argent, c'est à peine si les controverses entre partisans du bimétallisme et du monométallisme parvenaient à troubler la sérénité de ces temps privilégiés. Le seul souci des autorités monétaires se limitait à maintenir constante l'équivalence entre la valeur relative de l'étalon-or et de l'étalon-argent. Les seules mesures dignes d'attention qui soient nées de ce souci sont les mesures d'adaptation prises en 1850 et en 1865 pour parer à la dépréciation du métal jaune par rapport au métal blanc, et à partir de 1873 pour parer à la dépréciation du métal blanc.

Sur le plan extérieur, le franc de germinal an XI avait la valeur de cinq grammes d'argent à 900/1000 de fin. Plus spécialement l'équivalence entre les espèces monnayées d'or et d'argent émises par la Belgique, la France, l'Italie, la Suisse et la Grèce se trouvait assurée par la convention du 23 décembre 1865 créatrice de l'Union Latine, convention qui ne faisait par ailleurs que donner consécration *de droit* à une situation qui existait de fait depuis un lointain passé.

Une double évolution n'allait cependant pas tarder à se produire.

Ce fut d'abord la destitution de fait de l'argent en tant qu'étalon monétaire et l'adoption définitive comme régime monétaire du monométallisme-or.

Ce fut ensuite l'avènement progressif de la monnaie fiduciaire venant petit à petit supplanter et détrôner la monnaie métallique. Celle-ci, à la veille de la première guerre mondiale, n'avait plus en fait qu'un rôle secondaire. Les pièces d'or qui n'étaient pas thésaurisées par les particuliers restaient enfouies dans les caves de l'Institut d'Emission. Quant aux pièces d'argent, leur circulation ne dépassait guère 150 millions, y compris les pièces d'appoint

de 1 et 2 francs, tandis que les billets de banque en circulation oscillaient aux environs d'un milliard.

Libre à l'origine, l'émission des billets devint, de par la loi du 5 mai 1850 instituant la Banque Nationale de Belgique, l'apanage exclusif de cet établissement. L'exercice de la haute mission qu'imposait corrélativement à celui-ci l'octroi du privilège d'émission ne devait soulever aucune difficulté. Dans un monde où s'effectuaient librement les échanges des marchandises, des capitaux et de l'or et où les opérations de crédit se réalisaient presque entièrement sous forme d'escompte d'effets de commerce, l'action régulatrice et automatique de l'or, d'une part, le manie-ment approprié du taux d'escompte, d'autre part, assuraient pleinement le régime de convertibilité intégrale et conféraient à l'Institut d'Emission le contrôle indiscutable et parfaitement efficace de la circulation monétaire et du crédit. Précieuses prérogatives qui lui permirent, par une sage politique de crédit, d'approprier le volume des moyens de paiement aux nécessités propres à notre pays et de contribuer à sa prospérité.

Sous l'égide du libéralisme économique et sous le contrôle de Londres — principal centre financier monopolisant en fait le marché libre de l'or — le régime de l'étalon-or fonctionna parfaitement durant toute la période qui a précédé la première guerre mondiale, dotant l'Europe, et en particulier la Belgique, d'une remarquable stabilité économique. Non pas qu'une certaine évolution des prix ne se soit manifestée ; mais elle fut suffisamment lente pour permettre toutes les adaptations. Ainsi garanties contre les variations brusques, l'épargne et les transactions connaissaient une sécurité totale favorable aux opérations à long terme. On pouvait, à cette époque heureuse, édifier sans appréhension un programme d'avenir. D'un autre côté, l'or se comparant à l'or, la question des changes ne se posait pas. Les oscillations des cours étaient contenues dans les limites étroites des « gold points ».

Ajoutons, pour achever ce tableau idyllique, qu'à l'époque des événements de 1914, les finances publiques de Belgique étaient parfaitement saines, l'équilibre budgétaire était un axiome auquel on restait régulièrement fidèle, la fiscalité ne pesait que d'un poids très léger, la dette publique se tenait dans les environs de cinq milliards correspondant à des travaux productifs d'équi-

pement économique, le crédit de l'Etat était de premier ordre, attesté par la tenue ferme de la rente belge.

Bref, la Belgique connaissait une pleine santé économique et financière.

CHAPITRE II.

Tout ce bel édifice, fruit d'un labeur constant et d'une longue politique de sagesse, allait être ébranlé jusque dans ses fondements par la tourmente de 1914.

La suspension de la convertibilité du billet et l'établissement du cours forcé qui marquèrent l'ouverture des hostilités (arrêté du 2 août 1914) allaient ouvrir aussi l'ère des maladies monétaires. Ce régime d'inconvertibilité allait durer douze longues années (1914-1926).

Les premières réactions que souleva en Belgique la déclaration de guerre se traduisirent par une demande massive d'espèces métalliques et par un « run » sur les banques, obligeant celles-ci à de larges recours au réescompte et aux avances de l'Institut d'Emission. Peu après, celui-ci, pour soustraire son encaisse à l'envahisseur, n'avait pas hésité à en opérer le transfert à Londres. Il ne tarda pas à devoir lui-même venir en aide à l'Etat et aux provinces : à l'Etat, en reprenant pour son compte le service des rentes et en lui ouvrant des avances en compte courant ; aux provinces, en payant à leur décharge les contributions de guerre imposées par l'occupant (480 millions). Les avances à l'Etat représentaient, dès le 30 juin 1917, un chiffre supérieur à celui du portefeuille-effets. Leur montant s'élevait à vingt fois celui des Bons du Trésor dont les statuts autorisaient l'escompte. Ainsi se trouvait amorcée l'ère des lourdes créances sur l'Etat qui allait par la suite se révéler si néfaste.

Mais tout cela eût été peu de chose et eût été facilement réparable si une ordonnance allemande du 3 octobre 1914 n'avait pas inoculé à notre pays le virus morbide de l'inflation en donnant au mark cours forcé à 1 fr. 25. La période d'occupation fut une période d'introduction massive de devises allemandes. Parallèlement, sous l'influence des contributions de guerre, d'une tendance à la thésaurisation et d'une hausse désordonnée des prix due au déséquilibre entre la production et la consommation,

L'émission des billets belges s'était elle-même développée démesurément. A la fin de la guerre, l'ensemble des billets de banque — belges et allemands — en circulation était passé à 5 milliards 900 millions, soit, pratiquement, une circulation six fois plus forte qu'avant-guerre. Ces billets avaient pris progressivement la place des marchandises et leur surabondance dissimulait la disparition des stocks.

Considérée sous l'angle général, la Belgique présentait, en novembre 1918, un spectacle lamentable : vie industrielle, commerciale et financière totalement arrêtée, pays dévasté, trésor vide, finances publiques compromises, système monétaire malsain, charges redoutables, administrations désorganisées.

Comment la Belgique allait-elle sortir de cette situation chaotique ?

CHAPITRE III.

Dès qu'apparurent les premiers espoirs de cessation des hostilités, la pensée du Gouvernement belge au Havre fut d'assurer l'assainissement monétaire.

Cet assainissement, il le conçut sous forme de résorption des monnaies allemandes par le moyen d'une émission de Bons de la Restauration monétaire à laquelle tous les porteurs de marks seraient reçus à souscrire, sur la base du cours de 1 fr. 25. En dépit de l'évidence des faits, cette conception opérait une novation sur la base d'une parité qui n'existait plus. D'autre part, elle aboutissait à alourdir d'un poids massif la Dette publique de la Belgique.

Restant dans le prolongement de cette première mesure — qui n'avait donné qu'un résultat très insuffisant — le premier Gouvernement d'Union nationale entendit réaliser l'assainissement sous la forme plus sommaire d'un échange pur et simple des monnaies allemandes contre devises belges sur la même base de 1 fr. 25. Pour réaliser cette opération, l'Etat belge, pour la première fois dans son histoire, se vit contraint de recourir à la planche à billets. Il fut imprimé pour 5.800 millions de billets. L'Etat belge devint ainsi, compte tenu d'un remboursement de 600 millions effectué par la suite, débiteur envers l'Institut d'Emission de 5.200 millions, auxquels vinrent s'ajouter

480 millions du fait de la prise en charge de la dette contractée par les provinces, soit une dette de 5.680 millions. D'une part, l'échange des marks à 1 fr. 25 altérait profondément le bilan de la Banque Nationale et associait désormais le crédit de celle-ci au crédit de l'Etat. D'autre part, il aboutissait à injecter définitivement dans l'organisme économique le poison de l'inflation des années de guerre. A la vérité, l'émission des Bons de la Restauration monétaire avait permis de retirer quelque 1.545 millions de marks, mais ce retrait avait malheureusement été neutralisé, et bien au delà, par l'introduction frauduleuse en Belgique de marks détenus à l'étranger.

Si robuste était, au lendemain de la victoire, la confiance dans l'avenir de la Belgique que la position technique extrêmement vulnérable qui venait d'être prise dans l'ordre monétaire n'était pas parvenue à ébranler la foi des autorités monétaires dans les destinées de la devise nationale. Foi partagée par le Gouvernement, ainsi qu'en témoigne toute la politique qu'il allait adopter. Foi partagée aussi par les hommes d'affaires et par toute la population. Foi partagée même par l'étranger, si l'on en juge par les cours du change pratiqués dans les premiers temps qui suivirent la première guerre mondiale. A la fin de l'année 1919, le dollar était encore coté 10 fr. 62.

En réalité, l'opinion publique ne se rendait pas compte des conséquences finales de l'inflation. Cette ignorance existait même dans les sphères dirigeantes.

Il est vrai que, dans l'opinion commune, les réparations allemandes devaient tout payer, tout rétablir, tout restaurer. C'est sous l'empire de cette illusion que l'Etat belge n'hésita pas à assumer intégralement la charge écrasante de la réparation des dommages de guerre et qu'il fit voter certaines réformes sociales qui, pour légitimes qu'elles fussent, n'en devaient pas moins constituer par la suite une lourde hypothèque sur la vie économique et financière du pays. Signalons toutefois, à l'actif du gouvernement de l'époque, les importantes et courageuses réformes réalisées dans l'ordre fiscal, notamment en matière d'impôts sur les revenus et de droits de succession.

Optimisme excessif et déraisonnable, a-t-on dit. Peut-être. Cependant, n'est-ce pas précisément cet excès d'optimisme qui a permis de ne pas désespérer du succès d'une entreprise dont les difficultés étaient dignes d'arrêter les meilleures initiatives ?

La tranquillité intérieure du pays n'était-elle pas, d'autre part, un facteur important de restauration? Enfin, est-il si certain qu'en dépit de tous les éléments défavorables de la situation la Belgique ne serait pas parvenue, dans l'ordre monétaire, à surmonter les difficultés, si l'évolution des finances publiques n'était pas venue ajouter un grave élément de trouble dans la vie du pays?

C'est ici qu'apparaît l'étroite solidarité qui unit le sort de la monnaie à la gestion des finances publiques. Il est intéressant à cet égard de parcourir sommairement les étapes qui, en ce double domaine, ont marqué les années de 1919 à 1926 et de mettre en relief leurs mutuelles réactions.

CHAPITRE IV.

En tous temps, l'équilibre budgétaire est élément essentiel de crédit et facteur primordial de stabilité monétaire. Conscients de cette vérité, particulièrement pertinente dans la position fragile qui avait été adoptée, les Gouvernements de l'immédiat après-guerre déployèrent les plus grands efforts pour présenter les budgets ordinaires en équilibre, ou plus exactement pour dissimuler des déficits inévitables, par des stratagèmes qui n'avaient rien de commun avec l'orthodoxie comptable : prise en charge par le budget extraordinaire et par le budget des réparations de dépenses incombant à l'ordinaire. Telle quelle cependant, cette présentation déterminait la confiance, confiance qui se maintenait nonobstant le démenti des faits que venaient apporter dans la suite les comptes budgétaires.

Malgré l'appoint de recettes fiscales fortement majorées, malgré la mise en action du contrôle des dépenses engagées, les déficits révélés par ces comptes étaient substantiels. Ils l'eussent été bien davantage encore, au témoignage de l'exposé général de 1925, si, pour la construction des budgets en cause, on en était revenu plus tôt à la vérité comptable remise en honneur à ce moment. Ne manquons pas toutefois de souligner la diminution progressive des déficits.

Mais le danger réel, le danger capital n'était pas dans le déséquilibre du budget ordinaire. Il résidait dans le déficit total

de l'ensemble des budgets. Ce déficit global atteignit, de 1919 à 1925, la somme impressionnante de 24 milliards 764 millions.

Tel est le fait brutal, le fait massif, véritable cause génératrice de la désorganisation de nos finances publiques et, par répercussion, de la détérioration de notre système monétaire. Qu'il provint de l'ordinaire, de l'extraordinaire, des réparations ou de n'importe quelle cause, ce déficit n'en posait pas moins pour l'Etat le plus grave des problèmes de Trésorerie. C'est sur le terrain de la Trésorerie et non plus sur le terrain budgétaire que se transposaient les difficultés.

Comment parer à ce déficit sinon par des appels, continus, répétés, incessants, au marché des capitaux ? Les marchés extérieurs étant pour ainsi dire pratiquement fermés — fort heureusement d'ailleurs —, ce fut le marché intérieur qui dut fournir presque tout l'effort. Les besoins du Trésor purent, à concurrence de 16.375 millions, être couverts par des emprunts consolidés. Mais pour le solde de 8.388 millions, il fallut bien avoir recours à cette forme particulièrement dangereuse de crédit : l'emprunt à court terme. La capacité d'épargne du pays se trouvait manifestement dépassée. En affaiblissant les bases du marché des capitaux, cette politique affaiblissait, par répercussion, celles du marché monétaire. La louable préoccupation d'assurer au plus tôt la reconstruction du pays faisait perdre de vue ces facteurs monétaires si importants cependant par leurs réactions sur l'économie générale du pays. L'Etat drainait à son seul profit des capitaux dont l'industrie et le commerce avaient eux aussi grand besoin. L'affectation du produit des Bons du Trésor, c'est-à-dire du fonds de roulement du pays, à des dépenses d'immobilisation était particulièrement dangereuse. On ne rebâtit pas, on n'improvise pas des travaux avec de l'argent que l'on est exposé à devoir rembourser tous les six mois. C'était indiscutablement faire dévier le Bon du Trésor de sa véritable fonction.

L'année 1923 marqua un terme aux possibilités de recours au marché intérieur des capitaux. Divers événements relevant de la politique internationale, la carence des réparations allemandes, l'accroissement vertigineux de la dette publique belge, l'effondrement du mark, les entraves au commerce, l'extension du protectionnisme et diverses autres causes, suscitèrent une grave crise de confiance qui, au cours de l'été de cette année,

se traduisit à la fois par une désaffection croissante à l'égard des valeurs à revenu fixe, spécialement des fonds d'Etat, et par une évasion des capitaux. Une accentuation de la tension des changes en résulta, réagissant sur le prix de nos importations et sur le poids de notre dette extérieure.

La hausse de l'indice des prix en fut l'inévitable corollaire. De 383 en janvier 1923, l'indice montait à 521 en décembre 1924 ; vainement avait-on, en septembre 1923, rétabli le contrôle des changes. Pareil contrôle, fût-il le plus serré, n'a jamais arrêté la chute d'une devise si on ne s'attaque pas parallèlement à la racine du mal. Le fait est d'expérience. La confiance ne se commande pas, elle se mérite.

Impossible, dans des conditions aussi critiques, de songer encore à recourir à un emprunt intérieur sous quelque forme que ce fût. Le marché intérieur était d'ailleurs épuisé. D'autre part, les marchés extérieurs en état de prendre ferme un emprunt important — Londres et New-York — se tenaient dans une prudente réserve en attendant le sort politique du rapport des experts sur la question des réparations.

Entretiens, l'Etat belge parvint à conclure à Paris, en septembre 1923, un emprunt de 400 millions et en Suisse, en janvier 1924, un emprunt à court terme, opérations qui lui procurèrent environ un demi-milliard de disponibilités. Cette rentrée lui permit d'atténuer quelque peu la tension des changes et d'alimenter le Trésor qui, depuis juin 1923, n'avait plus reçu de paiement au titre des réparations.

Voyant les dangers de la situation, le Gouvernement prit sagement, dès le mois de janvier 1924, des mesures limitant dans toute la mesure du possible les dépenses à couvrir par des capitaux d'emprunt. L'arrêt complet qui théoriquement aurait dû être décrété se heurtait pratiquement à des impossibilités.

Fort heureusement, les recettes de réparations purent reprendre avec application de la priorité. Les sommes versées à ce titre du 1^{er} octobre 1923 au 1^{er} octobre 1924 ont atteint 1.592 millions. C'est ce qui nous sauva.

La seconde partie de l'année 1924 vint, de son côté, apporter deux facteurs importants de redressement : d'une part, la présentation en équilibre du budget ordinaire de 1925 ; d'autre

part, l'accord de Londres entre Alliés et l'acceptation par l'Allemagne du plan Dawes.

Dès le lendemain de cette acceptation, la situation politique internationale se trouvait éclaircie et le marché américain était ouvert à l'Etat belge. Celui-ci put, dès le 2 septembre 1924, conclure à New-York, à des conditions relativement avantageuses, un emprunt de trente millions de dollars destiné à rembourser une dette flottante équivalente qui venait peu après à échéance. C'était une première épine hors du pied.

Mais les nécessités de trésorerie restaient importantes. Impossible, nonobstant les deux facteurs favorables signalés plus haut, de songer à s'adresser au marché intérieur des capitaux. Les cours des fonds d'Etat étaient encore trop déprimés. Seul le marché extérieur pouvait être sollicité.

Le 18 décembre 1924, un emprunt de 50 millions de dollars fut conclu à New-York.

En même temps qu'il annonçait la conclusion prochaine sur la même place d'un second emprunt de même import, le Gouvernement déposait sur le bureau des Chambres un projet de loi destiné à régler l'affectation du produit des emprunts.

Parmi les buts poursuivis, figurait la constitution entre les mains de la Banque Nationale d'une réserve de change destinée à régulariser les cours des changes étrangers. Le fait est que, depuis l'armistice, notre devise avait été sujette à des fluctuations incessantes engendrant une incertitude funeste qui pesait sur les opérations industrielles et commerciales. Le dollar avait été coté successivement : fin 1919, 10,62 ; fin 1920, 16,20 ; fin 1921, 13,03 ; fin 1922, 15,11 ; fin 1923, 22,15. A l'époque du dépôt du projet de loi susvisé, il était coté 20 francs.

« Atténuer ces soubresauts, porte l'exposé des motifs, régulariser la cote, tendre progressivement vers la situation meilleure que justifie l'admirable effort de nos industriels, de nos travailleurs, de nos commerçants, tel est le but qui s'impose. Assurément, une masse de manœuvre n'y peut suffire, il la faudrait inépuisable ; le volant de change ne peut être qu'un adjuvant. Le résultat dépend beaucoup plus de la réalisation de ces conditions foncières tant de fois définies : l'équilibre réel d'un budget sincère, la limitation des emprunts publics aux seules dépenses de capital urgentes et productives, la

régression du flot de la dette à court terme, la compression impitoyable de l'inflation fiduciaire, l'économie chez l'Etat comme chez les particuliers, la lutte des producteurs pour le redressement de la balance économique. »

Le vent était à l'optimisme. Celui-ci trouvait son écho dans l'exposé général du budget de 1925, déjà cité, qui annonçait des améliorations prochaines : l'œuvre de la réparation des dommages de guerre était en grande partie achevée, la Belgique avait retrouvé sa capacité de production, le rendement des impôts devenait substantiel, le recours au marché des capitaux avait cessé et le moment n'était plus loin où pourrait être envisagée la réduction progressive de la dette flottante.

Il s'en fallait toutefois que tout danger eût disparu. Au terme de l'année 1924, la Dette publique dépassait les 41 milliards, dont 10 milliards de dette extérieure. Ce qui rendait la situation particulièrement vulnérable, c'était l'importance considérable que prenait dans l'ensemble la dette flottante exigible à terme très rapproché. Il y avait là, à l'état potentiel, une redoutable menace d'inflation.

Le Ministre des finances de l'époque, M. Theunis, n'avait pas manqué de le souligner :

« Tant que la situation est normale, observait-il, tant que nous continuons à mériter le crédit dont nous avons besoin, et qu'on nous donne à l'intérieur comme en dehors du pays, l'importance de cette dette flottante n'offre qu'un danger relatif ; elle se renouvelle automatiquement au fur et à mesure qu'elle devient exigible. Mais qu'arriverait-il le jour où notre crédit fléchirait ? Voilà ce qui ne devrait jamais être perdu de vue. Voilà ce qui donne à l'équilibre budgétaire, indispensable pour créer la confiance, son importance primordiale. »

Il convenait d'y ajouter aussi la lourde dette de l'Etat envers l'Institut d'Emission et dont l'amortissement n'avait pas encore été organisé. Tels sont les éléments de précarité qui affectaient l'héritage auquel allait être appelé à succéder le Gouvernement Poulet issu des élections d'avril 1925 après près de trois mois de crise ministérielle. Comme on l'a dit, cet héritage comportait pour les finances de l'Etat une perpétuelle menace suspendue au fil ténu de la confiance.

CHAPITRE V.

La politique budgétaire pratiquée par le nouveau Gouvernement fut empreinte du même souci d'ordre, de discipline, d'économie et de prudence que celle de son devancier. Le budget de 1926 fut présenté en solide équilibre grâce notamment au vote de nouveaux impôts. Mais le budget de 1925, que l'on avait présenté comme solidement en équilibre, allait bientôt se clôturer lui-même par un déficit de 673 millions. D'autre part, toute illusion s'était évanouie quant à la valeur de la créance belge sur l'Allemagne; comme son maintien n'avait plus d'intérêt, le budget des dépenses dites « recouvrables » fut incorporé à l'extraordinaire.

Cependant le besoin de stabilité monétaire se faisait intensément sentir, non seulement dans le monde des affaires, mais aussi dans l'ordre des finances publiques. Comment, en effet, fixer avec précision la charge budgétaire que comporte la dette extérieure avec une monnaie vacillante ?

Stabilité monétaire signifiait reconstitution dans le chef de l'Institut d'Emission d'une encaisse-or ou d'un portefeuille devises-or calculés en fonction des mouvements prévisibles de la balance des paiements extérieurs. A ce prix pouvaient être envisagés l'abolition du cours forcé et le retour à la convertibilité.

Au terme de l'année 1925, grâce à un ensemble de mesures drastiques, la devise britannique avait reconquis sa parité-or. D'autre part, vers la même époque, la devise belge jouissait depuis un certain temps d'une stabilité de fait. La parité avec la livre sterling se maintenait naturellement au cours de 107, cours correspondant assez adéquatement avec l'index des prix. L'équivalence était, au même moment, à peu près réalisée entre l'indice des prix de gros et l'indice des prix de détail.

Il parut au Gouvernement que l'heure était venue d'assainir la situation monétaire en Belgique. Le plan arrêté à cette fin comportait le recours à un important emprunt extérieur dont le produit devait être attribué à titre de remboursement à la Banque Nationale. A la partie immobilisée de l'actif de la Banque allaient aussi être substituées des devises-or qui devaient assurer

la liquidité du billet et diminuer d'autant la part de l'Etat dans le crédit de ce billet.

Moyennant le dit remboursement, la Banque Nationale devait s'engager à rembourser ses billets à vue à un cours de change qui devait être fixé par un arrêté royal ultérieur.

Il ne s'agissait donc pas encore de fixer définitivement par la loi le poids d'or que devait représenter désormais l'unité monétaire et de consacrer ainsi légalement la dévaluation de celle-ci. Au sentiment du Gouvernement, c'était là chose prématurée. Dans sa pensée, il s'agissait simplement de supprimer le risque d'une dépréciation plus accentuée. Stade intermédiaire, sans doute, mais stade nécessaire à ses yeux en ce qu'il réservait les possibilités d'amélioration que pouvait comporter le rétablissement économique et financier du pays.

Cette politique a parfois été interprétée comme révélant, de la part du Gouvernement, la volonté de recourir à la déflation. La confusion est manifeste. Ainsi que nous le faisons observer au cours de la conférence donnée, le 15 janvier 1925, à la Société d'Economie politique de Paris, « jamais il n'a été question de procéder à une déflation brusque. La conclusion la plus sage c'est qu'en matière de change, il ne faut jamais provoquer *artificiellement* soit la hausse, soit la baisse. Le change d'un pays est avant tout la résultante de la situation générale de ce pays, de même que le thermomètre, en indiquant la température du malade, apprend au médecin l'état général de ce malade. Ce qu'il faut, c'est recourir à tous les remèdes possibles pour faire disparaître les causes du mal. Lorsque ces causes disparaîtront, le thermomètre du change marquera tout *naturellement* un cours correspondant à l'amélioration, au rétablissement économique et financier du pays. Il ne peut donc s'agir que d'une amélioration lente, résultant du *cours naturel* des événements de façon à permettre, en temps voulu, toutes les adaptations nécessaires pour conserver à l'industrie sa capacité d'exportation et éviter le péril du change ».

Du point de vue technique, le plan du Gouvernement était judicieux, mais pour réussir il devait se réaliser dans une atmosphère de confiance et avec la collaboration de tous.

Cette condition essentielle fit malheureusement totalement défaut. Un sentiment d'hostilité s'était, dès sa constitution,

manifesté à l'égard du nouveau Gouvernement dont la situation était affaiblie par la grave crise monétaire française de 1925 et 1926. En l'espace de douze mois, la France compta onze ministres des finances. Les demandes massives et répétées de remboursement de Bons du Trésor anéantirent progressivement les réserves de la Trésorerie belge. C'était précisément, nous l'avons souligné plus haut, le point vulnérable de la situation. Le manque de confiance à l'intérieur se communiqua rapidement à l'extérieur, énervant et compromettant les négociations entamées en vue de la conclusion de l'emprunt indispensable. En même temps s'opéraient de fortes évasions de capitaux. C'était la fuite devant le franc.

Le lundi 15 mars 1926, le Gouvernement se vit dans l'obligation de donner à la Banque Nationale ordre de suspendre ses interventions en vue du maintien de la devise nationale sur le marché des changes. Cet abandon de la politique de soutien du change ouvrit pour le franc belge l'ère de nouvelles et graves fluctuations. La livre fut cotée jusqu'à 240 francs. De leur côté, les demandes de remboursement de Bons du Trésor se firent de plus en plus pressantes, de plus en plus massives et le 19 mai 1926 le Gouvernement se voyait acculé à combler le déficit du Trésor au moyen d'avances de la Banque Nationale. Celle-ci fut autorisée par la loi à détenir en portefeuille des Bons du Trésor pour un montant supplémentaire de 1.500 millions, ce qui impliquait que la circulation était susceptible d'être portée de 8 milliards à 9 milliards et demi. L'inflation potentielle des Bons du Trésor se transformait en inflation effective. En réalité l'émission nouvelle se limita aux environs de un milliard.

Mais, de toute façon, c'en était fait du projet de stabilisation monétaire. Celui-ci échouait, apparemment, sous l'influence de facteurs politiques et psychologiques. En fait, la cause en était plus profonde et plus lointaine. La crise qui venait de sévir n'était pas un événement isolé et fortuit, elle était en réalité le dernier acte d'un enchaînement de faits dont l'origine doit être cherchée dans les erreurs de la politique financière et monétaire adoptée depuis 1918, notamment dans les déficits budgétaires répétés qui avaient entraîné le recours inconsidéré au crédit à court terme.

Le reproche a été adressé au Gouvernement d'avril 1925

d'avoir, dans l'élaboration du plan d'assainissement monétaire, négligé le danger que représentait l'existence d'une aussi lourde dette flottante. La vérité est que le Gouvernement avait parfaitement conscience de ce danger, mais il se rendait compte aussi que, dans l'atmosphère d'opposition qui régnait, le recours de sa part à une consolidation forcée — la seule possible — eût achevé de soulever l'opinion, ce qui, de toute manière, eût compromis le succès de l'opération.

CHAPITRE VI.

Fin mai 1926, un nouveau Gouvernement, composé d'éléments inspirant confiance aux milieux financiers, était constitué. Si forte avait été la commotion produite par l'effondrement de la devise que l'opinion publique était prête à accepter les mesures les plus draconiennes.

« Les événements », a fait judicieusement observer M. Soudan, « font plus pour imposer une idée que la volonté des hommes. A la masse de ceux-ci, il faut, pour les convaincre, non point tant la discussion, le raisonnement ou la réflexion, que l'évidence apportée par la réalité des faits. Cette évidence doit être presque toujours écrasante pour entraîner la généralité des convictions. »

Le nouveau Gouvernement obtint du Parlement — en dépit des scrupules d'ordre constitutionnel exprimés — des pouvoirs spéciaux en vue d'assurer la restauration financière du pays.

Après environ deux mois particulièrement agités, les choses changèrent d'aspect. Les capitaux rentrèrent aussi abondamment qu'ils étaient sortis. Sous l'action de cette rentrée, la livre sterling se trouva bientôt ramenée à 175 francs. En fait, le franc belge eût remonté le courant à un degré sensiblement plus élevé si l'Institut d'Emission n'était intervenu pour freiner la hausse en absorbant des quantités considérables de devises qui lui permirent de rembourser les crédits extérieurs utilisés au cours de la première tentative de stabilisation.

Pour permettre le retour à la convertibilité, des mesures énergiques d'assainissement des finances publiques s'imposaient. Avant tout, il s'agissait de faire disparaître l'hypothèque de la

dette flottante. Fort des pouvoirs qu'il avait obtenus, le Gouvernement n'hésita pas à recourir à une mesure qui, en d'autres temps, eût été dénoncée comme une atteinte au respect des principes les plus sacrés du droit : la consolidation forcée. Pour la première fois dans son histoire, l'Etat belge répudiait sa signature. Cette consolidation, le Gouvernement la réalisa sous forme d'échange des Bons du Trésor contre des actions privilégiées de la Société Nationale des Chemins de fer belges qui venait d'être instituée.

Pour atténuer ce que cette mesure avait de révolutionnaire, une double faveur — sans exemple dans le passé — fut attachée aux dites actions : d'une part, garantie de change sur la base de 175 francs la livre sterling ; d'autre part, exonération totale de l'impôt sur le revenu, y compris l'impôt complémentaire personnel.

En même temps qu'il opérait cette consolidation, le Gouvernement faisait appel à de nouveaux impôts, créait le Fonds d'Amortissement de la Dette publique, dotait celui-ci de ressources extraordinaires destinées en premier lieu à résorber les avances de la Banque Nationale.

Cet ensemble de mesures avait rétabli l'atmosphère propice à une réforme monétaire définitive. A la différence du premier plan, il s'agissait cette fois de consacrer légalement la dévaluation du franc en modifiant la teneur en or de celui-ci.

Du mois d'août au mois d'octobre 1926, la livre sterling avait été uniformément tenue par le Gouvernement au cours de 175 francs. De cette stabilité de fait, par ailleurs assez artificielle, le Gouvernement prit acte pour adopter ce cours comme taux légal de stabilisation.

Le cours de 107 francs la livre sterling avait encouru le reproche immérité d'être trop rigide, mais le cours de 175 francs la livre sterling méritait certainement le reproche de consacrer une dépréciation sensiblement trop accentuée. Le taux choisi n'était nullement un taux naturel, en harmonie avec l'index économique. Il impliquait un sensible décalage entre le pouvoir d'achat interne et le pouvoir d'achat externe, appelant forcément des réadaptations ultérieures jusqu'au retour de l'équivalence. Pour être momentanément favorable à nos industries d'exportation, cette politique n'en devait pas moins entraîner par la suite

des conséquences extrêmement préjudiciables. En créant une prospérité illusoire, elle ouvrit le champ, à la fois, à une inflation de crédit, à une inflation des moyens de production et à des spéculations inconsidérées qui provoquèrent de nombreuses ruines. Un souci excessif de sécurité peut seul excuser cette erreur indiscutable.

Le procédé technique d'exécution fut la reprise de celui auquel s'était arrêté le précédent gouvernement. L'encaisse de la Banque Nationale fut reconstituée par l'attribution du produit d'un emprunt de 100 millions de dollars qui avait pu être conclu. Sur la nouvelle base, il fut procédé à une réévaluation de l'encaisse-or et des devises. Le bénéfice de cette réévaluation fut attribué à l'Etat et affecté par celui-ci au remboursement de sa dette envers l'Institut d'Emission. De 6.705 millions, cette dette se trouva ramenée à 2 milliards. Le remboursement de ce solde devait être assuré par le Fonds d'Amortissement de la Dette publique. En outre, par une convention conclue le 5 octobre 1926 avec les principales banques d'émission étrangères, celles-ci s'engageaient à soutenir la stabilisation belge en acceptant d'escompter à concurrence de 30 millions de dollars le portefeuille de la Banque Nationale. Celle-ci se trouvait désormais en mesure de défendre efficacement la monnaie nationale. La convertibilité pouvait être rétablie.

Elle le fut par un arrêté du 25 octobre 1926. Une nouvelle loi organique de la Banque Nationale fut adoptée. L'article 10 de cette loi portait que les billets étaient payables à vue. De son côté, l'article 8 de l'arrêté précité disposait que le remboursement s'opérait, au choix de la Banque, à vue, en or, en argent à sa valeur-or ou en devises-or sur l'étranger. La parité avec les monnaies étrangères était fixée à raison d'un poids d'or fin de 0 gr. 209211 au belga. La nouvelle relation avec l'or consacrait donc une perte de près des six septièmes de la valeur d'avant-guerre. Un franc ancien valait 6 fr. 94 nouveaux. Cependant, rien n'était changé dans la valeur du franc en tant qu'instrument de paiement. Les rapports entre créanciers et débiteurs ne se trouvaient pas affectés. Le franc restait le franc.

Les nouveaux statuts de l'Institut d'Emission adoptaient officiellement le « Gold Exchange Standard ». On se conformait en cela aux conclusions de la Conférence économique de Gênes

de 1922, recommandant de limiter les encaisses métalliques. Le système n'était pas sans avantages : il permettait à la Banque Nationale d'intervenir efficacement sur le marché des changes ; d'autre part, il permettait des opérations productives, ce qui n'était pas indifférent à l'Etat puisque la Banque s'était engagée, en allégement des charges de l'emprunt de stabilisation, à lui céder le produit des devises. On ne peut contester cependant que le système offrait de graves dangers ainsi que l'avenir allait le démontrer, la superposition des crédits qui résulte de l'incorporation de devises convertibles en or dans l'encaisse de nombreuses banques d'émission étant de nature à fausser la situation. Quoiqu'il en soit, après l'ensemble des mesures qui venaient d'être prises, le franc belge solidement accroché à l'or semblait devoir défier tous les événements.

CHAPITRE VII.

Les années qui suivirent furent des années d'euphorie caractérisées par une forte reprise des exportations, par la hausse constante des valeurs réelles, par l'abondance des capitaux, tant des capitaux belges qui avaient fait retour que des capitaux étrangers désireux de participer à l'expansion industrielle et commerciale de la Belgique. L'offre de devises sur le marché dépassait constamment la demande. L'encaisse de la Banque Nationale s'accroissait ainsi progressivement. Parallèlement, les finances publiques se redressaient énergiquement et d'amples bonis budgétaires étaient réalisés.

Malheureusement, tout cela était artificiel. C'était le fruit malsain d'une dépréciation monétaire qui avait dépassé la mesure. Tout doucement, mais avec constance, les prix intérieurs tendaient à rejoindre les prix extérieurs. L'équivalence entre les deux pouvoirs d'achat se trouva réalisée fin 1928, supprimant l'avantage factice de la dévaluation exagérée de notre monnaie.

La réalisation de cette équivalence, qui plaçait nos industries en état de moindre résistance, coïncida malheureusement avec l'apparition d'une crise mondiale intense qui, débutant fin 1929, devait se prolonger pendant de nombreuses années. La Belgique allait vivre pendant six longues années (de 1929 à mars 1935)

sous le signe débilant de la baisse constante des prix. Ce qui aggravait la situation, c'est que la chute des indices des prix de gros était beaucoup plus rapide que celle des indices des prix de détail, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après :

	Indices des prix de gros	Indices des prix de détail
Janvier 1929	867	851
		(équivalence)
Janvier 1930	808	895
Janvier 1931	661	846
Janvier 1932	557	752
Janvier 1933	521	724
Janvier 1934	484	695
Janvier 1935	472	642
Mars 1935	464	621

Il suffit de parcourir ce tableau pour comprendre nos difficultés économiques et financières, difficultés que la durée de la crise devait rendre de plus en plus aiguës.

Un événement d'ordre monétaire d'une gravité extrême allait achever de rendre fort critique la position de la Belgique.

La chute brutale des prix de gros, cause première de la crise économique mondiale, avait particulièrement affecté les pays de l'Europe Centrale. La méfiance n'avait pas tardé à gagner l'Angleterre en raison tant de l'élévation de ses prix de revient que de l'importance de ses investissements en Europe Centrale. Le krach retentissant de l'« Oesterreichische Kreditanstalt » de Vienne, au cours de l'année 1931, fut le signal d'une véritable panique financière mondiale. Le 13 juillet 1931 marquait la fermeture générale des banques allemandes. L'immobilisation des capitaux anglais placés en Allemagne atteignait gravement la finance britannique. Des retraits précipités et massifs de capitaux étrangers s'ensuivirent. On se prit à craindre pour la livre sterling qui, seule parmi les monnaies des pays belligérants, avait rejoint son ancienne parité-or. De la mi-juillet au 21 septembre 1931, 200 millions de livres sterling furent retirés.

Le Gouvernement britannique se trouva pour lors devant cette alternative :

Ou bien maintenir la stabilité de la livre sterling sur le marché des changes ; et alors force était d'adapter la vie économique

du pays à la situation, par une *déflation* énergique des prix intérieurs et des salaires ;

Ou bien maintenir telle quelle la situation économique intérieure ; et alors il devenait de nécessité inéluctable de *rompre le lien* qui rattachait la devise britannique à l'or.

La première méthode s'avéra politiquement et socialement irréalisable. Le Gouvernement anglais n'hésita plus. Le 2 septembre 1931, sacrifiant la stabilité du change extérieur à la stabilité des prix intérieurs, *il décida d'abandonner l'étalon-or*. Décision d'une portée considérable pour l'économie mondiale et en particulier pour l'économie belge qui gravitait dans l'orbite de la livre sterling. L'exemple de la Grande-Bretagne fut bientôt suivi par trente-cinq pays dont l'ensemble représentait les quatre cinquièmes de l'activité mondiale. Le 19 avril 1933, les États-Unis — qui cependant détenaient le plus gros stock mondial de métal jaune — décidaient à leur tour de rompre les liens qui rattachaient le dollar à l'or.

Une conférence internationale se tint à Londres en juin 1933 en vue de mettre fin à l'anarchie monétaire.

Un message du Président Roosevelt en provoqua l'échec. Il était conçu comme suit :

« L'équilibre du système économique intérieur d'un pays est un plus grand facteur de bien-être que la valeur de sa devise exprimée en termes variables par rapport aux devises des autres pays. »

Formant antithèse à cette conception, les représentants de la France, de la Belgique, de l'Italie, de la Hollande, de la Pologne et de la Suisse — groupe que l'on a désigné sous le nom de « Bloc de l'Or » et qui disposait de 160 milliards d'or, soit environ 40 p. c. du stock monétaire mondial — formulèrent la déclaration suivante :

« Convaincus que le maintien de leur monnaie est essentiel pour la restauration économique et financière du monde, pour la reprise du crédit et pour la sauvegarde du progrès social, les Gouvernements soussignés confirment leur volonté de maintenir le libre fonctionnement de l'étalon-or dans leurs pays respectifs, aux parités-or actuelles et dans le cadre des lois monétaires existantes. »

Malgré cette belle déclaration de principe, successivement

la Belgique, la France, l'Italie, la Suisse, la Pologne et les Pays-Bas se détachèrent de l'étalon-or. Ce fut une belle débandade.

La chute de la livre sterling à la suite de l'abandon de l'étalon-or fut pour la Banque Nationale de Belgique un véritable désastre. Au 21 septembre 1931, elle détenait pour plus de 2 milliards en sterling. La perte s'éleva à plus de 600 millions, soit trois fois le capital de la Banque. Laisser cette perte à sa charge, c'était l'acculer à la dissolution et avilir notre monnaie sur le marché des changes. La perte fut donc assumée par l'Etat suivant certaines modalités précisées dans une loi du 29 juillet 1932.

Ce grave déboire détermina l'Institut d'Emission à abandonner le régime du « Gold Exchange Standard », modifiant ainsi sur un point important sa politique monétaire.

CHAPITRE VIII.

L'évolution monétaire dont nous venons de retracer les phases aggrava parallèlement la chute des prix-or et bouscula notre équilibre économique en même temps que nos prix de revient industriels. D'où, pour la Belgique, la nécessité de pratiquer une pénible et impopulaire politique de déflation, c'est-à-dire de réduction des prix de revient.

Afin de rétablir l'équilibre compromis, nos industriels, par un travail patient et ingrat, firent un effort considérable pour réaliser cette réduction. Bien qu'ils aient été aidés par la baisse des matières premières importées, leur effort ne donna que des résultats insuffisants, car il y avait encore trop de charges fixes ou semi-fixes qui étaient trop lourdes : les impôts, le loyer de l'argent, les frais de transport, les salaires.

Comme il fallait s'y attendre, cette politique ne tarda pas à soulever une vive opposition, l'opinion publique ne se rendant pas compte de la nécessité des sacrifices qu'on lui imposait. Et pourtant c'était la seule façon de résorber l'écart entre les prix de gros et les prix de détail et d'éviter une dévaluation qui, sinon, allait tôt ou tard s'imposer. Déflation ou dévaluation, tel était le dilemme.

Mais, ainsi que nous le faisons observer dans notre étude sur la « Politique monétaire de la Belgique en 1935 », « quand

la déflation dure trop longtemps, il arrive forcément un moment où cette politique économique ne donne plus de résultat et fait plus de mal que de bien. Les souffrances résultant du chômage et de la misère deviennent à la longue intolérables. Tandis que l'Etat éprouve les plus grandes difficultés à réduire ses dépenses, la déflation des prix et la contraction du volume des affaires réduisent le revenu national. Pour balancer son budget, le Gouvernement se voit contraint d'avoir recours à de nouveaux impôts dont le rendement est médiocre ; la situation devient bientôt insupportable et le Gouvernement finit par se trouver en face d'un déficit auquel il n'existe pas de remède. Il devient pour lors indispensable de provoquer un redressement des prix de gros afin de rétablir la marge bénéficiaire par un équilibre entre le prix de revient et le prix de vente » (*Bulletin de l'Institut des sciences économiques de l'Université de Louvain*, février 1936).

La politique de déflation fut donc un échec. Cet échec fut le signal d'une méfiance incoercible.

Dans un pays aussi industrialisé que le nôtre, la situation financière embarrassée des industries devait nécessairement avoir sa répercussion sur la position des banques. Quand commença l'année 1935, la Belgique vivait sous le signe d'une crise de crédit très caractérisée. En vain, pour conjurer celle-ci, le Gouvernement était-il intervenu sous diverses formes par l'intermédiaire de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie — remise en gage des titres ANIC appartenant à l'Etat (loi du 14 avril 1933) ; mobilisation à concurrence de deux milliards des créances gelées des banques (arrêté du 22 août 1934) — ; vainement aussi avait-on modifié le régime des banques par suppression de la banque mixte. Rien n'était capable d'arrêter les retraits de dépôts bancaires et les exportations de capitaux. L'encaisse-or de la Banque Nationale s'en trouvait fortement entamée.

Durant les trois premiers mois de l'année 1935, le marché de l'argent ne cessa de se contracter, les banques se trouvant dans l'impossibilité de reprendre leurs fonctions de distributrices de crédits, quelque intérêt que présentât l'entreprise qui sollicitait son concours.

D'où venait cette méfiance qui paralysait ainsi toute l'activité économique du pays ? Elle procédait de la conviction qui s'était

répandue dans l'opinion publique que notre monnaie était surévaluée et que tôt ou tard une dévaluation était inévitable. C'est cette prévision qui devait accélérer et amplifier l'exode des capitaux en soumettant l'économie belge à une pression supplémentaire sous laquelle elle devait finir par être écrasée.

Au 15 mars, avant la panique qui devait aboutir au contrôle des changes, la Banque Nationale avait perdu 3.700 millions d'or. La seconde quinzaine de mars fut plus critique encore. En relation avec une nouvelle baisse de la livre sterling, près de un milliard et demi de capitaux quittaient encore le pays, entraînant avec eux une égale quantité de métal précieux.

C'est ainsi qu'en l'espace de quinze mois (janvier 1934 à mars 1935), la Banque Nationale avait dû expédier cinq milliards d'or à l'étranger afin d'assurer la couverture des devises qui lui étaient achetées par le public et qu'elle avait l'obligation légale de fournir en exécution de la loi monétaire.

Si l'achat de ces devises s'était opéré au moyen de billets thésaurisés, il n'aurait pas provoqué de difficultés. Mais cet achat se fit malheureusement par prélèvement sur dépôts bancaires. Les banques furent obligées de mobiliser leurs actifs à concurrence de plusieurs milliards; ces actifs consistaient surtout en avances à une industrie profondément atteinte par la crise et incapable de rembourser. Passer à son égard à des mesures d'exécution eût provoqué une aggravation de la crise économique.

Ainsi s'expliquaient les graves difficultés qui, en mars 1935, amenèrent un étranglement du crédit. Bien que possédant encore une encaisse-or considérable, le pays se trouvait insensiblement acculé au moratoire. Il devenait absolument indispensable d'en revenir à un équilibre des prix intérieurs et des prix extérieurs. Ce fut exactement l'objectif de l'opération chirurgicale de dévaluation monétaire réalisée à la fin de mars 1935.

Pas question, ainsi qu'il se voit, de créer en faveur de l'industrie nationale une prime à l'exportation. Pour cela, il eût fallu aller au delà du point de l'équilibre avec les niveaux étrangers. Cette politique a été délibérément écartée. Outre qu'elle eût appelé des réactions, elle eût à nouveau provoqué une prospérité factice comme en 1926 et aussi une perte de substance dont finissent toujours par souffrir les pays à monnaie avariée.

Les calculs en vue d'atteindre l'équilibre entre prix belges et prix des pays sterling, firent conclure à un taux de dévaluation compris entre 25 et 30 p. c. On s'arrêta provisoirement au taux de 28 p. c.

Au sentiment de nombreux économistes — et ce fut aussi mon avis, que j'exprimai à une séance de consultation à la Banque Nationale — il eût été de meilleure politique de se rattacher, au moins provisoirement, à la livre plutôt qu'à l'or. A ce moment, notre sort monétaire était lié à celui de la livre. Mieux eût valu retarder le rattachement à l'or, qui était abandonné de tous, jusqu'au jour où le Gouvernement britannique le déciderait pour sa monnaie.

Au fond, si les autorités monétaires belges n'ont pas adopté ce système, c'est parce qu'elles n'avaient pas abandonné l'espoir d'un arrangement monétaire international consacrant le retour à l'étalon-or. Espoir chimérique. L'accord tripartite intervenu en 1936 entre l'Angleterre, les Etats-Unis et la France n'a donné aucun résultat.

La dévaluation de 1935 s'est donc opérée — c'est intéressant à relever — pour des raisons d'ordre économique, en dépit d'une position technique de la monnaie encore très solide. En fait, bien que la couverture-or des engagements à vue fût encore de 56,73 p. c., la dépréciation monétaire était déjà consommée au moment de sa consécration légale. Sur les places étrangères, le franc belge était déjà traité avec une perte sensible. Il s'avérait que dans un monde bouleversé la réserve-or n'était plus le facteur essentiel de la stabilité monétaire et que celle-ci dépendait davantage de la situation économique et financière du pays, particulièrement de la parité des pouvoirs d'achat avec l'extérieur et de l'état des finances publiques.

Un arrêté du 31 mars 1936 adopta définitivement le taux de dévaluation de 28 p. c. fixant la teneur d'or du belga à 0,150632. Le belga s'étant montré solide pendant toute une année, on pouvait rétablir la convertibilité du billet et supprimer le Fonds d'Egalisation des Changes qui avait été institué par arrêté du 3 avril 1935 en vue de maintenir le franc au niveau déterminé.

Il fut procédé à la réévaluation de l'encaisse de la Banque Nationale. Le bénéfice en résultant s'élevait à 4.352 millions. Il fut attribué à l'Etat sous forme d'or métallique. Une somme

de 1.125 millions avait, en vertu de l'arrêté de 1935, été attribuée au Fonds d'Egalisation des Changes. Un milliard était alloué au Fonds de Régularisation des Rentes. Une partie avait servi à rembourser la dette de l'Etat envers la Banque Nationale. Le restant était attribué à l'Office de Redressement Economique. En même temps, les engagements à vue de la Banque Nationale étaient réduits de 525 millions à la suite de la reprise par l'Etat des billets de 50 francs.

CHAPITRE IX.

Aussitôt la dévaluation opérée, les capitaux revinrent en masse en Belgique. Au 24 juin 1935, l'encaisse de la Banque Nationale atteignait 18.047 millions, soit une augmentation de près de sept milliards. Le 1^{er} octobre 1936, l'encaisse totale représentait 25 milliards en face d'engagements à vue de 27 1/2 milliards, soit une couverture d'environ 90 p. c. Au 31 décembre 1937, le métal-or possédé par la Banque était de 22.360 millions, soit plus de dix fois l'or de 1913. La part de la Banque dans le stock d'or mondial était de 2,6 p. c.

Aux mouvements de l'encaisse correspondaient assez fortement ceux de la circulation. D'avril 1935 à décembre 1937, les billets avaient augmenté de 4 milliards. En 1937, la circulation fiduciaire était vingt fois supérieure à celle d'avant la première guerre mondiale et ce en dépit du développement de la monnaie scripturale.

La période qui suivit la dévaluation fut marquée par une extraordinaire abondance de disponibilités. Le 16 mai 1935, la Banque Nationale, à la demande du Gouvernement, abaissait à 2 p. c. son taux d'escompte. Le taux hors banque était encore plus bas.

La crise de crédit avait perdu très rapidement son acuité. Les banques retrouvèrent les dépôts qui leur avaient été retirés et reconquirent leur pleine liquidité. Leur premier soin fut de rembourser les avances exceptionnelles qu'elles avaient reçues de la Banque Nationale. Le crédit à long terme resta cependant relativement étroit et cher.

Parallèlement à la dévaluation, le Gouvernement, conscient de la fonction d'intérêt public et, notamment, de la fonction

monétaire que remplissaient les banques de dépôts, tint à compléter la réforme qui avait été tentée à leur égard en 1934. Par arrêté du 13 juin 1935, il créait l'Institut de Réescompte et de Garantie, en vue d'aider les banques par la mobilisation des créances qu'elles ne pouvaient régulièrement céder à la Banque Nationale. Par arrêté du 9 juillet 1936, il créait la Commission Bancaire, avec mission d'assurer la protection de l'épargne et de partager avec la Banque Nationale le contrôle de la politique de crédit.

La situation de l'Institut d'Emission appelait de son côté des mesures de réorganisation. Sous l'influence de divers phénomènes, il avait, en fait, perdu la maîtrise de son émission et le contrôle du crédit. Il importait de le restituer dans ses prérogatives. Ce fut l'objet d'un arrêté du 23 juillet 1937.

La position de la Banque Nationale est fidèlement décrite dans le Rapport au Roi qui précède le dit arrêté :

« Les intérêts vitaux du pays exigent que la Banque Nationale puisse jouer, dans les meilleures conditions possibles, son rôle fondamental de gardienne de la monnaie et de régularisatrice du crédit.

» Or, les événements qui se sont succédé depuis 1926 ont modifié les conditions antérieures dans lesquelles s'exerçait son action.

» La concentration industrielle et financière qui, sous différentes formes et pour divers motifs, s'est accentuée de façon très vive depuis 1926, a provoqué un mouvement parallèle de concentration dans la distribution des crédits. On peut voir dans ce phénomène une des causes de la raréfaction des effets de commerce, moyen de crédit auquel se substituent, de plus en plus, les avances en compte.

» La réduction du volume des effets qui se présentent à l'escompte a considérablement restreint l'influence régulatrice de la Banque Nationale sur le marché de l'argent. Il convient de lui restituer les moyens d'action dont elle disposait précédemment.

» C'est pourquoi le projet actuel l'autorise à pratiquer l'*Open Market Policy*, en exerçant son action sur le marché de l'argent, grâce au retrait ou à l'émission de moyens de paiement par

le canal de vente ou d'achat de fonds publics, Bons du Trésor ou rentes. »

L'arrêté fixe les limites dans lesquelles peut s'exercer la nouvelle faculté attribuée à l'Institut d'Emission. Cette mesure renversait l'ancienne conception suivant laquelle la garantie des engagements à vue ne pouvait être constituée que par des valeurs à court terme se liquidant d'elles-mêmes.

En autorisant la Banque Nationale à pratiquer l'Open Market, l'arrêté de 1937 visait, comme on l'a vu, à mettre en ses mains un puissant moyen de régularisation du crédit.

Cet objectif a-t-il été atteint ? La négative paraît certaine.

Plusieurs conditions sont, en effet, requises pour que la pratique de l'Open Market soit efficace. Elle requiert d'une part un large marché des fonds d'Etat et de Bons du Trésor toujours disposé à prendre ou à céder des quantités notables de ces valeurs sans que se produisent des variations sensibles de cours ; elle requiert, d'autre part, dans le chef de la Banque Nationale, la disposition d'importantes réserves de crédit et de valeurs et, dans le chef des banques privées, le maintien d'une proportion constante entre leurs disponibilités et leurs dépôts.

Aucune de ces conditions ne s'est trouvée remplie et l'on peut dire qu'à la veille des événements de 1940 la Banque Nationale n'avait pas récupéré le contrôle du marché de l'argent à court terme. En fait, l'Open Market a été détourné de sa destination et il a surtout servi à pourvoir aux nécessités du Trésor.

CHAPITRE X.

Il est intéressant de suivre les répercussions de la réforme monétaire de 1935 sur la situation économique de la Belgique.

Ainsi qu'il est dit plus haut, l'opération avait pour objectif d'éliminer la cause propre de la crise, c'est-à-dire la disparité entre prix de gros et de détail. Les faits vinrent démontrer que ce diagnostic était juste et que le remède appliqué était absolument approprié.

L'année 1934 avait marqué un recul sensible de la production industrielle. A la fin de 1935, les symptômes défavorables avaient fait place à des signes de reprise manifeste. L'indice

général de la production avait haussé de 15 p. c. sur le niveau du début de l'année. Le trafic des chemins de fer était supérieur de 10 à 15 p. c. Quant au chômage, sa régression était de l'ordre de 25 à 30 p. c. Et le reste à l'avenant.

L'aggravation de la crise procédait surtout de la disparition de la marge de bénéfice. A l'exportation, nous devions subir le prix des marchés extérieurs beaucoup trop bas pour nos producteurs. A l'intérieur, la pression sur les prix résultant de la concurrence étrangère faisait sentir son action en dépit de la protection douanière.

La dévaluation mit fin à cette situation désastreuse. A l'exportation, l'amélioration fut immédiate, d'autant plus que le Gouvernement donna comme consigne de maintenir les prix-or antérieurement pratiqués. De leur côté, malgré les appréhensions que l'on pouvait concevoir, les industries de consommation virent leur situation s'améliorer dans une mesure très appréciable grâce à l'élargissement des débouchés intérieurs qui permit à ces industries d'accroître leur production et de réduire de ce fait la charge des frais généraux.

L'agriculture de son côté profita d'une large amélioration. De mars à décembre 1935, les prix avaient haussé de 40 p. c. tandis que le coût de production n'avait haussé que de 8 p. c.

Durant la même période, les indices des prix de gros étaient montés de 464 à 579, soit de 115 points, tandis que les prix de détail n'avaient monté que de 621 à 684, soit de 63 points. C'est ce qu'il fallait atteindre. Ainsi cette année 1935, commencée dans une atmosphère catastrophique, se terminait sous une opinion nettement réconfortante.

L'argent à court terme était devenu très bon marché. Le taux d'escompte officiel était tombé à 2 p. c. La rente belge, au lieu de se capitaliser aux environs de 6 p. c., ne se capitalisait plus qu'aux environs de 4 p. c.

Par surcroît, aucune réaction défavorable de la part des pays étrangers. Au contraire, notre crédit en sortait renforcé, ainsi qu'en témoignait l'heureuse conversion de certains de nos fonds d'Etat en Angleterre, en Hollande et en Suède.

Il faut reconnaître par ailleurs — et la remarque est importante — que la politique de déflation précédemment pratiquée — et qui avait donné tout ce qu'elle pouvait — avait constitué

un adjuvant précieux pour la réussite de l'opération de dévaluation ; celle-ci, d'autre part, coïncidait avec une reprise de l'activité mondiale. Les événements marquaient, en tout cas, que nous avions été bien inspirés en ajustant notre situation économique à celle des grands pays anglo-saxons.

Contrairement à ce que l'on avait annoncé, l'amélioration de la situation dans ces pays n'avait nullement été temporaire ; les prix y étaient restés stables et il n'y avait pas eu d'inflation de crédit ; la position budgétaire y était saine et de nouveaux impôts n'y étaient pas nécessaires ; aucune contraction de crédit, ni à court, ni à long terme.

A leur exemple, l'avenir de la Belgique avait pris une orientation favorable.

« Pour maintenir cette orientation favorable, faisais-je observer dans l'étude prémentionnée publiée en février 1936, la gestion économique et financière du pays doit se poursuivre avec une prudence renforcée. Sous prétexte que cela va mieux, il ne faudrait surtout pas s'abandonner à une nouvelle griserie, comme après 1926. Les frais généraux de la Nation, c'est-à-dire les budgets de l'Etat, des provinces et des communes, doivent rester modérés et, tout au moins, ne pas dépasser le niveau actuel, car tout supplément de ces frais généraux s'incorpore forcément dans le prix de la vie. Il est indispensable que les indices des prix de détail ne montent pas. »

CHAPITRE XI.

Cette recommandation fut malheureusement perdue de vue.

De 1935 à 1938, les budgets étaient passés de 9 milliards 912 millions à 12 milliards 28 millions, soit une augmentation de 20 p. c. en trois ans. Augmentation d'autant moins admissible que, durant cette même période, 625 millions de nouveaux impôts avaient été votés et que la conversion de la dette publique avait permis de réaliser une économie annuelle de 600 millions. Le budget ordinaire de 1938 allait accuser ainsi un déficit de 955 millions.

Le budget de 1939 avait, il est vrai, grâce à certaines mesures, été présenté en équilibre, mais équilibre infiniment fragile et

que les événements devaient transformer en un substantiel déficit.

Inquiet du développement progressif des charges budgétaires, je disais au Sénat le 27 décembre 1938 :

« Depuis vingt ans, successivement, par étapes, le contribuable belge, comme celui d'autres pays, a été soumis à une lourde épreuve : impôts, taxes, redevances de toutes sortes se sont tellement multipliés que le contribuable finit par en avoir assez. Notre caractère national s'est d'ailleurs rebiffé contre les exagérations. A présent que l'effort a été fait, nous ne devons pas le regretter, parce qu'il était nécessaire, mais je pense que nous devons nous arrêter et revenir à la vieille formule qui a fait ses preuves et qui consiste à baser les dépenses de l'Etat sur l'augmentation naturelle du rendement des impôts, celui-ci devant être assuré, non par la création de nouvelles taxes, mais par le développement de la richesse publique. En fait, il est sage de ne pas dépasser une certaine limite, sinon, nous compromettrons inévitablement les prix de revient de notre industrie. Il ne faut pas trop tendre la corde afin de garder une certaine marge de sécurité pour les années maigres. »

Mais ce n'était pas seulement le budget ordinaire qui justifiait de graves préoccupations, il y avait encore et surtout le budget extraordinaire. Et le problème, pour lors, n'était plus d'ordre budgétaire, il se transposait sur le plan de la Trésorerie.

En trois ans, les budgets extraordinaires à couvrir par l'emprunt avaient été *crescendo*. Ils avaient atteint au total à peu près *huit milliards*. Aussi longtemps que le Gouvernement disposait du produit de la réévaluation, le financement des travaux avait été sans peine. Mais cette précieuse réserve avait été imprudemment utilisée et absorbée à un rythme accéléré, si bien que, dès le mois de juillet 1938, l'Etat, obligé en même temps de faire face au déficit de l'ordinaire, s'était trouvé dans l'obligation de contracter un emprunt à court terme à l'étranger dont le produit permettait de vivre pendant trois mois, c'est-à-dire jusqu'en octobre. C'est en ces circonstances critiques que survint, en septembre, la tension grandissante de la situation internationale, exerçant sa répercussion directe sur le marché de nos rentes. Le 4 p. c. avait fléchi à 84, rendant

impossible tout appel au crédit. A ce moment, le spectre de l'inflation commençait à se montrer chez nous. Survint fort heureusement l'éclaircie de Munich. Avec beaucoup d'habileté, le Ministre des finances profita immédiatement de la circonstance pour lancer un emprunt à lots de un milliard qui fut largement souscrit par le public.

L'expérience avait failli nous coûter cher. Nous avons côtoyé l'abîme. C'est ce qui me faisait dire au Sénat le 27 décembre 1938 :

« En matière de finances en Belgique, nous ne devons avoir qu'une seule théorie, très simple et très claire : ne pas dépenser au delà de nos moyens. Et si cela vaut pour notre budget ordinaire, qui doit être couvert par les impôts, *cela vaut aussi pour le budget extraordinaire qui doit être couvert par l'emprunt.* Là aussi il y a des limites, les possibilités du marché financier. C'est peut-être très simpliste, mais c'est certainement d'élémentaire bon sens. Evitons de détraquer notre marché par des appels abusifs, sinon notre indépendance financière, qui va de pair avec notre indépendance politique, pourrait également être compromise. Il ne faut pas être économiste pour savoir que lorsqu'on emprunte trop, les cours des emprunts précédents baissent, le taux de capitalisation s'élève et, par conséquent, les prix reviennent de notre industrie. »

C'est une notion qui avait été perdue de vue. Des écarts invraisemblables et impardonnables existaient entre les prévisions de dépenses inscrites au budget et les dépenses réelles.

Par suite des engagements antérieurs, le budget extraordinaire de 1939 comportait encore un montant de 1.612 millions.

Et c'est à ce moment que venaient peser sur le Trésor les lourdes et inévitables charges qu'entraînait l'organisation de la défense nationale.

On voit par ce rapide exposé les méfaits que peuvent entraîner les abus du budget extraordinaire.

Aux mois de mai et de septembre 1938, notre organisation monétaire et bancaire avait, de son côté, subi par deux fois un choc très sérieux du fait de la nouvelle et forte baisse du franc français suivie, quelques mois plus tard, par la livre sterling. Chaque fois, malgré l'esprit de panique, alors que l'on croyait que les capitaux s'évadaient à l'étranger sans esprit de retour,

notre marché a subi les chocs avec toute la souplesse requise et le crédit international de la Belgique en est sorti indemne.

Pourquoi en a-t-il été ainsi ? Parce que, contrairement à ce qui s'était passé dans d'autres pays, l'Etat n'était pas venu lui-même peser de tout son poids sur la monnaie et sur le crédit. Et aussi parce que notre organisation bancaire et notre système de crédit se trouvaient établis sur des bases solides. Signalons aussi la mise en action par l'Institut d'Emission de l'arme classique — qui malgré tout s'avéra efficace — de l'élévation du taux d'escompte. En même temps une plus grande sévérité présida à l'admission du papier à l'escompte. Sans recourir cette fois à l'intervention de l'Etat, les banques avaient surmonté les difficultés. La Banque Nationale montra en cette circonstance qu'elle était vraiment la banque des banques. Aucun recours n'avait d'ailleurs été fait à l'Open Market, les moyens traditionnels ayant suffi.

Rappelons enfin la sérieuse crise politique que la Belgique traversa de février à avril 1939 (crises ministérielles, dissolution du Parlement, élection générale). Durant cette période — période de gouvernement à majorité catholique-socialiste — l'encaisse de la Banque Nationale tomba de 22 à 17 1/2 milliards.

Dès la constitution, fin avril, d'un nouveau Gouvernement à majorité catholique-libérale, la situation se redressa et en août tout l'or était rentré.

Ce phénomène — comme ceux de 1925-1926 — montre combien l'opinion publique en Belgique est émotive et sensible à l'évolution politique. Ajoutons que nos institutions monétaires et bancaires résistèrent vigoureusement et montrèrent toute la souplesse désirable, grâce notamment au fonctionnement efficace de l'Institut de Réescompte et de Garantie.

CHAPITRE XII.

Comment la situation monétaire se présentait-elle à la veille de la seconde guerre mondiale ?

L'abandon général de l'étalon-or privait le monde d'une monnaie internationale. Plus aucune banque d'émission n'était obligée de rembourser ses billets en espèces. Toutefois, entre

pays possédant encore du métal jaune, celui-ci continuait encore à fonctionner comme moyen de règlement.

Sous l'influence de ces faits, et une coopération économique et monétaire n'ayant pu se réaliser, on vit le monde se séparer en secteurs différents, groupant, d'une part, les pays capables de régler les échanges en or, d'autre part, ceux qui s'en trouvaient dépourvus.

La limite des « Gold Points » qui, sous le régime de l'étalon-or, empêchait les changes de subir des oscillations trop marquées, avait forcément disparu avec l'abandon du dit régime. Libérés de cette limite, les changes pouvaient désormais évoluer en toute liberté. Pour éviter d'incessantes fluctuations, à l'étalon-or classique avait été substitué un système de *monnaie dirigée*, à l'intervention de « Fonds de Régularisation des Changes ».

Ainsi se trouvaient garanties, dans les pays à commerce libre, c'est-à-dire les pays ayant conservé de l'or, à la fois la liberté des relations monétaires et une stabilité relative des changes. Entre les différentes monnaies dites libres régnait ainsi, avant 1940, un certain équilibre. C'est en vue de maintenir celui-ci que l'Angleterre, les Etats-Unis et la France avaient, en 1936, conclu l'accord dit « tripartite » dont nous avons déjà parlé, accord aux termes duquel aucun des signataires ne pouvait procéder à une dévaluation quelconque sans en informer les autres et prendre leur avis.

A cet accord adhérèrent par la suite la Belgique, la Suisse et la Hollande. C'est la perspective de cet accord qui, en 1935, avait déterminé le Gouvernement belge à rester fidèle à l'étalon-or. Il n'ouvrit cependant pas la voie à la large collaboration entre nations que l'on avait escomptée. La chose se conçoit. Seuls les pays disposant d'une réserve d'or assez importante étaient en mesure d'adopter un système de dirigisme monétaire par la voie d'un Fonds de Régularisation. Les autres pays — ceux qui n'avaient pas d'or ou qui n'en avaient pas beaucoup — étaient forcément réduits à défendre leur change par des moyens de réglementation plus serrés. Une politique d'*économie fermée* fut imposée avec interdiction d'exportation des capitaux et contrôle des importations. L'autarchie bat son plein.

Dans ces pays, à l'automatisme de l'or se substituait, non un automatisme nouveau comme celui des pays à monnaies libres,

mais une nouvelle organisation des échanges basée sur le *troc*. Les pays avec lesquels l'échange des produits continuait à s'opérer payaient en *marchandises*, le troc s'opérant le plus souvent à des taux de change fixés *contractuellement*. Dans pareil système, la monnaie n'a plus qu'une fonction *d'ordre intérieur*. Du point de vue extérieur, elle n'est plus qu'une *unité fictive de mesure*.

Grâce à cette réglementation, le niveau du change se maintenait sans peine. La monnaie ne risquait pas d'être ou trop demandée ou trop offerte. Il n'y avait plus contact direct entre monnaies. Entre les nationaux et les étrangers s'interposait, à titre permanent, un organe officiel chargé, sans mouvement de métal, de régler la compensation entre dettes et créances. De là le système général de *clearing* qui prit par la suite une si grande extension. Sur le marché intérieur, le jeu libre de l'offre et de la demande ne fonctionnait plus. Elles étaient soumises à des impératifs étatiques sous le couvert desquels le pouvoir d'achat se trouvait stabilisé.

A ces modifications dans l'ordre monétaire, les événements de guerre de septembre 1939 allaient ajouter les plus graves perturbations dans l'ordre des finances publiques.

Elles débutèrent en Belgique sous forme d'une diminution sensible des recettes, d'une recrudescence des dépenses engendrées par la mobilisation de l'armée et, par voie de conséquence, de graves difficultés de Trésorerie. Pour achever l'année 1939, le Trésor devait disposer de pas moins de 2 milliards et demi, à couvrir par l'emprunt.

Le budget ordinaire de 1940 fut néanmoins présenté en équilibre, grâce notamment à 500 millions d'impôts nouveaux créés par arrêté du 3 juillet 1939. Mais le budget avait été dressé avant la mobilisation de l'armée et appelait donc une profonde révision. Celle-ci aboutit à reconnaître l'existence probable d'un déficit de 1.100 millions. Un nouvel effort fiscal de 1.400 millions fut demandé au pays en décembre 1939. D'autre part, le Parlement votait, le 10 janvier 1940, l'impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels.

L'équilibre de l'ordinaire semblait ainsi rétabli.

Quant au budget extraordinaire, il s'élevait à quelque deux milliards et demi, dont plus de 1 milliard 400 millions pour la

défense nationale. De leur côté, les dépenses exceptionnelles résultant de la mobilisation de l'armée étaient évaluées à 300 millions par mois, soit 3.600 millions pour l'année 1940.

Les charges que la Trésorerie devait couvrir pour assurer la vie de l'Etat jusqu'à fin 1940 s'élevaient en chiffres ronds à neuf milliards d'argent frais que le Trésor devait trouver, et ce en supposant déjà un gros milliard de recettes supplémentaires d'impôts pour assurer l'équilibre de l'ordinaire.

Grave problème de trésorerie. Il ne fallait pas, dans l'état de tension internationale, songer aux marchés étrangers. Les banques de Londres et de New-York avaient dénoncé les crédits qu'elles accordaient au commerce belge d'importation et d'exportation.

D'autre part, le fléchissement profond du cours des rentes excluait à l'intérieur le recours au crédit à long terme et même à moyen terme.

En troisième lieu, les banques privées se trouvaient limitées au point de vue de la souscription de Bons du Trésor par leur possibilité d'encaisse, tributaire elle-même des dépôts et des exigences légitimes du commerce et de l'industrie. En même temps sévissait de la part du public une vaste thésaurisation qui avait poussé la circulation de la Banque Nationale à 27 milliards.

La possibilité de recours aux avances de la Banque Nationale était limitée à 500 millions. Le Gouvernement fut ainsi acculé à porter cette dernière limite à cinq milliards (arrêté du 24 août 1939). On s'engageait ainsi, sous l'empire de circonstances irrésistibles, dans la voie de l'inflation. Celle-ci avait à nouveau pour principale origine les charges du budget extraordinaire.

L'évolution de la dette flottante au cours de l'année 1939 avait été la suivante :

Avril 1939	670 millions
31 juillet	1.025 »
31 août	1.800 »
31 octobre	2.800 »
31 décembre	3.830 »

De ce dernier montant 3.306 millions se trouvaient à la

Banque Nationale. En réalité, durant la seconde moitié de l'année 1939, les besoins extraordinaires du Trésor avaient été alimentés par l'impression de billets de la Banque Nationale.

Au moment où s'établissaient ces prévisions et où se prenaient ces mesures, on pouvait encore espérer que la Belgique échapperait à la tourmente. Et l'on pouvait escompter à juste titre que, moyennant de se conformer aux règles de sagesse et de prudence qui s'imposaient, notre pays serait parvenu, comme par le passé, à surmonter toutes les difficultés.

* * *

Cet historique s'arrête en mai 1940, au seuil de la deuxième invasion allemande qui devait une nouvelle fois, après un quart de siècle, bouleverser profondément l'économie belge.

Comme en 1914-1918, l'occupation allemande de 1940 à 1944 amena une forte inflation monétaire. Se souvenant des misères que nous vécûmes après 1918, le Gouvernement, dont M. Gutt était le Ministre des finances, eut le courage d'appliquer par ses arrêtés-lois d'octobre 1944 une mesure radicale — impopulaire il est vrai — mais nécessaire : elle consistait dans la résorption massive de l'inflation résultant de l'occupation allemande.

Consulté pendant la guerre par M. Gutt, j'avais — ainsi que d'autres — donné un avis en ce sens, car j'avais encore trop présent à la mémoire le souvenir des troubles monétaires qui avaient abouti à la crise particulièrement grave de 1925-1926.

Afin de conserver le bénéfice de cette opération chirurgicale, réalisée en octobre 1944 et qui fut vivement appréciée dans les milieux financiers compétents de Londres, New-York et Washington, il reste indispensable que la politique financière et économique de l'Etat soit dominée par le souci constant de tout subordonner à la stabilité de la monnaie et de son pouvoir d'achat.

La préoccupation louable de réparer les injustices du sort ne doit pas nous faire tomber dans une plus grande injustice qui serait la dépréciation de la monnaie, dont les conséquences morales sont encore plus désastreuses que les suites matérielles.

Je crains fort qu'une très grande partie de l'Europe ruinée et meurtrie par la guerre, connaîtra encore durant les prochaines

années de très douloureux spasmes financiers. Nous avons tous le devoir impérieux de les épargner à notre pays ; nous le pouvons si nous le voulons, mais il faut que le Gouvernement par ses initiatives, le Parlement par ses votes et l'opinion publique par ses réactions, s'unissent pour assurer une bonne gestion des finances publiques, condition indispensable de la restauration économique et monétaire. L'heure n'est pas aux revendications démagogiques et au laisser-aller, mais à la discipline et au sacrifice dans l'intérêt supérieur de la Patrie et de notre démocratie que, tous, nous voulons saine et forte.

INTRODUCTION

Les faits et à mesure que le grand développement de la guerre, le période qui s'étend de 1919 à 1939 avait une certaine dimension, celui d'une période d'attente des événements. À cette époque plusieurs années, les grandes nations se trouvaient dans la guerre 1914-1918 et se furent engagées à la fois matériellement par leur participation, qu'ils furent jugés responsables de la catastrophe mondiale de 1914-1918. Quelques années

LES RECETTES PUBLIQUES DE 1919 A 1939

PAR

MAURICE MASOIN

SECRETÉNAIRE GÉNÉRAL

DE L'INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES

restaurations nationales, restaurations économiques d'abord, toutes autres méthodes nouvelles.

De 1919 à 1929, la Belgique, souffrant de la guerre, a participé à l'œuvre économique mondiale.

Déjà elle fut entraînée par les crises de son pays pendant tout son existence, dans la grande crise de 1929 à 1933, sous la dévaluation du franc devant être la conclusion.

Les années de 1934 à 1939 ont été marquées par une situation politique internationale d'après la première guerre mondiale de la vie nationale et surtout la Belgique à des besoins de production mondiale.

Ces conjonctures diverses devaient avoir une action dans les recettes publiques, les collectes et interventions sociales qui sont nées de la politique générale de l'Etat, les autres contributions principalement les conséquences des conditions économiques. Le financement de l'Etat fut marqué des traits de son grand période. Il a pu même porter les limites.

Les recettes publiques sont les ressources financières que l'Etat puise dans son domaine propre ou dans celui des particuliers. Elles sont classées en deux catégories : les recettes directes et les recettes indirectes. Les recettes directes sont celles qui sont levées sur le contribuable lui-même, et les recettes indirectes sont celles qui sont levées sur les transactions commerciales.

LES RECETTES PUBLIQUES DE 1919 A 1939

PAR

MAURICE MASOIN

PROFESSEUR AGRÉGÉ

DE L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

INTRODUCTION.

Au fur et à mesure que le passé s'estompe dans le temps, la période qui s'étend de 1919 à 1939 prend son véritable caractère, celui d'une période d' « entre deux guerres ». A peine, après plusieurs années, les peuples eurent-ils pansé leurs blessures de la guerre 1914-1918 et se furent-ils adaptés à la vie nouvelle ouverte par leur restauration, qu'ils durent forger les armes de la conflagration mondiale de 1939-1944. Quelques années de paix séparèrent ces deux périodes. Encore, après les brèves années d'euphorie de 1927 à 1929, le monde fut-il précipité dans une crise qui ébranla jusqu'aux fondements de la société économique. N'est-ce pas encore que la guerre de 1914-1918 avait brisé les ressorts du mécanisme économique ?

Ainsi la période de 1919 à 1939 qui s'ouvrit par le grand bouleversement de la guerre et de l'après-guerre se poursuivit dans l'instabilité pour finir dans la catastrophe de 1940.

En Belgique, quatre périodes se détachent nettement de cette confusion :

Les années 1919 à 1926 furent entièrement consacrées à la restauration nationale, restauration économique d'abord, restauration monétaire ensuite.

De 1926 à 1929, la Belgique, cueillant le fruit de ses efforts, participe à l'essor économique mondial.

Hélas ! elle fut entraînée comme les autres, et plus profondément que d'autres, dans la grande crise de 1930 à 1935, dont la dévaluation du franc devait être la conclusion.

Les années de 1935 à 1939 eussent pu être de belles années, si la situation politique internationale n'avait troublé l'ambiance de la vie nationale et contraint la Belgique à des mesures de prudence essentielles.

Ces conjonctures diverses devaient avoir leur reflet dans les finances publiques, que celles-ci intervinsent comme un agent actif de la politique générale de l'Etat, ou qu'elles ressentissent passivement les conséquences des conditions économiques. Le financement de l'Etat fut marqué des traits de ces quatre périodes. Il a pu même parfois les définir.

CHAPITRE PREMIER.

Première période : 1919 à 1926.

La Restauration nationale.

SECTION I^{re}. — LES ANNÉES D'ILLUSION.

Lorsqu'il se trouva après cinquante-deux mois de guerre et d'occupation devant les tâches multiples et urgentes de remettre sur pied une administration désorganisée, de restaurer l'économie nationale détruite et appauvrie en même temps que de satisfaire aux revendications sociales qui le pressaient de toutes parts, l'Etat se trouva fort dépourvu. C'est que son système de recettes était détruit autant et plus que son système de dépenses. Une organisation fiscale embryonnaire appliquait des lois d'impôts désuètes. Les services publics des chemins de fer, des téléphones et des télégraphes étaient désorganisés et, partant, de médiocre rendement. Le crédit public était troublé par les incertitudes politiques, économiques et monétaires. Si le droit de la Belgique aux indemnités de l'Allemagne était bien établi dans le principe, le montant des réparations restait imprécis. Tout était à restaurer dans le financement public, la matière et l'esprit.

M. Delacroix, Ministre des finances, le déclara sans ambages : « A la libération du territoire, l'Etat s'est trouvé dans la situation la plus difficile. Il ne disposait d'aucune de ses ressources normales. L'occupant avait épuisé toutes les disponibilités des caisses et tari toutes les sources de la richesse nationale. En outre, l'Etat avait un arriéré considérable, résultant du fait que ses emprunts avaient été effectués à titre d'avances par la Banque Nationale ou avaient été laissés en suspens. Il avait obtenu de ses grands Alliés de 5 à 6 milliards pour les nécessités de la guerre, et lorsqu'il a eu à pourvoir aux besoins des pays libérés, il avait quasi les mains vides ».

Trois directives dominèrent, dès lors, l'action du gouvernement :

Augmenter le rendement du système fiscal jusqu'à assurer la couverture des dépenses ordinaires de l'Etat par ses recettes normales ;

Poursuivre le règlement, par l'Allemagne, des indemnités correspondant aux dépenses de guerre et aux dommages de guerre de la Belgique ;

A valoir sur ces indemnités, comme pour subvenir aux dépenses d'investissement propres de la Belgique, le recours à l'emprunt paraissait normal.

1° L'accord s'était fait au cours même de la guerre en territoire occupé comme en territoire libre sur la nécessité d'introduire en Belgique, comme il l'avait été à l'étranger, l'impôt sur le revenu, tant pour améliorer le rendement de l'impôt que pour assurer une juste répartition de la charge fiscale.

Aussi fut-ce un des premiers actes du législateur de substituer le 29 octobre 1919 à l'ancienne contribution personnelle, le système complexe de l'impôt sur le revenu comportant les trois impôts cédulaires — taxe foncière, taxe mobilière et taxe professionnelle — et un impôt général sur l'ensemble des revenus de chaque contribuable. L'impôt sur les successions subit également une refonte complète qui en modernisa l'économie.

Entretemps, l'impôt spécial sur les bénéfices de guerre avait été institué, et ultérieurement encore un impôt sur les bénéfices exceptionnels réalisés dans la période d'euphorie de 1919 et de 1920.

2° Deux questions étaient pendantes avec l'Allemagne, la question des réparations proprement dites et celle du règlement des marks retirés de la circulation. Elles donnèrent également lieu à arrangement :

a) Le principe de la réparation de tous les dommages de guerre par l'Allemagne avait été inscrit dans la partie VIII du Traité de Versailles. Mais, reconnaissant aussitôt que les ressources de l'Allemagne n'étaient pas suffisantes pour assurer complète réparation de tous ces dommages, les gouvernements alliés et associés avaient exigé — et l'Allemagne en avait pris l'engagement — que soient, tout au moins, réparés les dommages de nature civile. Il incombait à la « Commission des Réparations » de définir le montant total des obligations incombant de ce chef à l'Allemagne. Toutefois, il avait été stipulé que la Commission des Réparations recevrait de l'Allemagne, comme garantie et reconnaissance de sa dette, un premier versement

de bons remis en acompte et en trois fractions s'élevant à un total de 125 milliards de francs payables en trente-deux ans maximum. Sur une première fraction de 25 milliards, la Belgique devait recevoir en acompte l'équivalent de 2,5 milliards de francs-or. La deuxième fraction devait comprendre l'émission de 50 milliards de francs de bons au porteur portant intérêt de 2 1/2 p. c. entre 1921 et 1926 et ensuite 5 p. c. d'intérêt et 1 p. c. d'amortissement. La troisième fraction devait être représentée par un engagement écrit d'émettre — lorsque la Commission serait convaincue que l'Allemagne pouvait en assurer le service d'intérêt et d'amortissement — 50 milliards de francs-or 5 p. c.

b) Le gouvernement avait repris les marks en circulation pour une valeur de 7.592 millions de francs, moyennant, à concurrence de 1.792 millions, remise de Bons du Trésor, dits de la Restauration Monétaire, remboursables dans un terme de trois ans et, à concurrence de 5.800 millions, paiement en billets belges faisant l'objet d'une avance de la Banque Nationale de Belgique. Les Bons de la Restauration Monétaire purent être souscrits à raison de 25 p. c. en francs belges et de 75 p. c. en marks.

Un accord intervint à ce sujet aussi le 25 novembre 1919 entre la Belgique et l'Allemagne. En échange d'une somme de 5.500 millions de marks, le gouvernement allemand s'engageait à remettre au gouvernement belge quarante Bons du Trésor de l'Etat allemand, portant intérêt à 5 p. c. l'an et dont le paiement devait s'échelonner semestriellement du 1^{er} mai 1920 au 1^{er} novembre 1939.

Ces dispositions consacraient formellement les droits de la Belgique ; elles contenaient la promesse de ressources suffisantes pour subvenir à la restauration de son économie et à l'assainissement de sa monnaie. Mais elles ne lui procuraient pas les liquidités dont elle avait un besoin immédiat pour financer des dépenses et des investissements qui ne souffraient nul délai.

3^o Fort de ces assurances, le gouvernement se crut autorisé à émettre des emprunts. L'emprunt n'était-il pas suffisamment garanti par les engagements de l'Allemagne ? Était-il autre

chose, en somme, qu'une avance sur les indemnités de réparation ?

L'épargne belge fut instituée le banquier de la reconstruction nationale pour compte de l'Allemagne. Les emprunts se succédèrent donc au rythme des besoins de la trésorerie.

En 1918, 1919 et 1920, l'Etat reprit 2.347 millions de bons interprovinciaux émis par les provinces pour subvenir pendant la guerre au paiement des contributions de guerre, et immédiatement après la guerre aux dépenses afférentes à la guerre.

Il émit successivement en 1918, 3.040 millions de Bons du Trésor 5 p. c. de la Restauration Monétaire en vue du retrait des monnaies allemandes ;

En 1919, un emprunt intérieur 5 p. c., dit de la Restauration Nationale, pour 1.559 millions ;

En 1920 encore un emprunt intérieur de 5 p. c. à prime pour 2.500 millions.

Le tout indépendamment des émissions de Bons du Trésor.

Dans l'entre-temps, le gouvernement avait fait usage des avances des Alliés, qui s'élevèrent à certain moment à 333.831.228 francs français, 16.363.267 livres sterling et 238.833.227 dollars, et avait émis sur le marché de New-York un emprunt de 50 millions de dollars à 7 1/2 p. c.

SECTION II. — DÉCEPTIONS.

Très tôt cependant les déceptions se multiplièrent.

1° Le rendement de l'impôt s'avéra déficitaire. Il ne dépassa pas 595 millions en 1919 — dont 210 millions pour les contributions directes — et 971 millions en 1920 — dont 297 millions pour les contributions directes. Y a-t-il lieu de s'en étonner ? Il faut qu'un impôt entre dans les mœurs du public et dans les traditions de l'administration avant de produire ses fruits. Patience et longueur de temps font plus que force et que rage. Cela est particulièrement vrai d'un impôt, comme l'impôt sur le revenu, dont la perception repose sur la déclaration sincère des contribuables et sur le contrôle efficace de l'administration.

Lorsque, avec le recul du temps, l'on juge l'œuvre du légis-

lateur de 1919, on doit rendre hommage à ses intentions, mais on doit condamner son jugement. Une réforme du système fiscal s'imposait certainement après la guerre. Les fonctions nouvelles dont l'opinion chargeait l'Etat ne pouvaient se satisfaire des ressources que lui ménageait le système fiscal d'avant-guerre. L'impôt sur les revenus répondait à cette exigence en même temps qu'au souci de justice fiscale. L'erreur du législateur fut d'avoir compté exclusivement sur lui pour procurer à l'Etat des ressources immédiates et importantes, que seuls les impôts indirects eussent été capables de lui fournir. Erreur de jugement, faute de perspective qui introduisirent le déficit dans le budget ordinaire. Les déficits budgétaires ne furent pas inférieurs en effet à 3.596 millions en 1919 et à 632 millions en 1920.

2° Dès 1920, aussi des doutes s'élevèrent sur la capacité ou sur la volonté de paiement de l'Allemagne. Un droit de priorité sur les paiements de l'Allemagne, après remboursement des frais d'occupation, avait été reconnu à la Belgique le 16 juin 1919. La part de la Belgique avait été fixée à 8 p. c. des créances de réparation. Mais le montant de celles-ci restait imprécis, et s'amenuisait à chaque Conférence internationale. Cela était grave pour la Belgique dont toute l'économie budgétaire et financière reposait sur la promesse des règlements de l'Allemagne. C'est dans ces conditions que M. Delacroix passa la main à M. Theunis.

SECTION III. — ESSAIS D'ASSAINISSEMENT.

M. Theunis s'attacha au redressement des finances publiques belges, avec la sévérité d'un technicien et l'habileté d'un diplomate. Il n'abandonna sa tâche difficile qu'en 1925 lorsque la politique l'y contraignit.

Toutes les données du problème financier étaient à reprendre ; toutes ses solutions étaient à corriger.

Et tout d'abord le problème fiscal. Il fallait des ressources au Trésor. Les impôts indirects après les impôts directs devaient être adaptés aux conditions nouvelles de la vie économique. Ils n'avaient subi jusque-là que quelques retouches légères pour

tenir compte de la hausse des prix. C'est ainsi qu'en 1919, les droits sur les bières, sur les eaux-de-vie et sur les tabacs avaient été renforcés et qu'en 1920 les droits douaniers spécifiques avaient subi l'application d'un coefficient d'augmentation variable pouvant s'élever au triple. La taxe sur les spectacles et les divertissements avait été augmentée. Mais c'est de 1921 que date l'introduction de la taxe de transmission et de la taxe de luxe. La première frappait d'une taxe de 1 p. c. toutes les cessions de biens meubles et de marchandises — denrées alimentaires de première nécessité exceptées — hormis celles faites dans le commerce de détail et à l'exportation. La seconde frappait d'une taxe de 5 p. c. la vente aux consommateurs de certains produits qualifiés de luxe. La taxe sur les tabacs fabriqués fut à nouveau augmentée et la majoration des droits de douane spécifiques les porta dans certains cas à 6 p. c., en fait de produits de luxe notamment. Un impôt sur le mobilier et une taxe sur les jeux et paris — impôts directs — furent établis tandis que les tarifs des droits de timbre et d'enregistrement furent révisés.

L'année 1922 laissa quelque répit aux contribuables. Mais en 1923, un nouvel effort leur fut demandé. Des modifications furent apportées, dans le sens d'un renforcement, aux impôts directs — à la taxe mobilière notamment — et aux impôts indirects — droits d'accises sur le sucre et les allumettes, droits de douane sur les tabacs, taxe sur les automobiles.

Les transformations survenues dans le système des prix, d'une part, et la revision des accords commerciaux, d'autre part, avaient rendu indispensable une réforme d'ensemble de la législation douanière. Cette réforme intervint en 1924. Elle consacra généralement une hausse des tarifs. En 1924 encore la taxe sur les alcools subit une nouvelle augmentation et le régime de la supertaxe fut modifié.

Remaniement encore en 1925 de la taxe mobilière, des droits de timbre (taxe de luxe) et d'enregistrement.

Bref, de 1919 à 1925, le système fiscal s'édifia par retouches successives, sous la pression des exigences budgétaires. Il ne fut guère de trêve dans son aggravation. Le tableau suivant exprime les résultats de cette législation.

Rendement des impôts.

(En millions de francs.)

	Contributions directes	Douanes et accises	Enregistrement et domaine	TOTAL
1919	211	186	199	596
1920	297	369	305	971
1921	442	454	351	1.248
1922	653	689	678	2.020
1923	1.413	732	917	3.061
1924	1.396	858	1.124	3.378
1925	1.898	986	1.183	4.067

Parallèlement à cette politique fiscale, le gouvernement poursuivait l'assainissement des finances de l'Etat dans tous les domaines où elles étaient déficitaires.

Il liquida sans perte grave les services du ravitaillement institués en 1918. Au cours de leurs quatre années d'existence, ceux-ci avaient été l'occasion de recettes brutes de l'ordre de 2.800 millions.

Il rectifia les tarifs des régies. Les recettes des régies se rapportent aux recettes des Chemins de fer, des Téléphones et des Télégraphes, de l'Administration des Postes et des services de la Marine, et, à partir de 1924, à celles de l'Office des Imprimés. Elles suivirent l'évolution suivante :

1921	1.129.707.865,77
1922	1.315.865.926,60
1923	1.473.894.305,34
1924	2.015.084.669,63
1925	2.185.050.875,72

Ainsi, par un effort patient et continu, l'Etat poursuivait l'équilibre des budgets d'administration et d'exploitation de l'Etat. Il y parvint d'ailleurs.

Résultats du budget ordinaire et du budget des régies.

(En millions de francs.)

	Budget ordinaire	Budget des régies	TOTAL
1921	Déficit 69	Déficit 373	Déficit 442
1922	Boni 309	Boni 126	Boni 435
1923	Boni 717	Déficit 241	Boni 476
1924	Boni 1.640	Déficit 444	Boni 1.196

Cependant, entretemps le problème des indemnités allemandes évoluait défavorablement. La Commission des Réparations avait, en 1921, arrêté la dette de l'Allemagne à 132 milliards de marks-or. La part de la Belgique ayant été fixée à 8 p. c. des versements allemands — après déduction des frais de l'occupation —, l'Etat belge devait percevoir de ce chef 10.560 millions de marks-or ou 13.200 millions de francs-or.

Mais à peine le principe en avait été établi qu'il fut contesté. La mauvaise volonté de l'Allemagne, encouragée, il faut bien le dire, par les hésitations des Alliés, soulevait, à chaque échéance de ses engagements, des objections de principe et de modalités. Paris, Londres, Cannes, Gênes, furent les étapes des Conférences internationales au cours desquelles les paiements effectifs de l'Allemagne se trouvèrent chaque fois réduits. Il fallut aviser aux contraintes — ce fut l'occupation de la Ruhr. Il fallut souscrire aux accommodements — ce fut le Plan Dawes. Celui-ci réservait à la Belgique 4 1/2 p. c. d'une annuité qui devait s'élever au minimum à 2 1/2 milliards de marks-or, après déduction de certaines créances privilégiées, telles que les frais d'occupation. Ce devait représenter 112,5 millions de marks-or indépendamment de la part de la Belgique dans la couverture des frais d'occupation. L'histoire de ces négociations a été faite ailleurs.

La carence partielle de l'Allemagne plaçait la Belgique dans une situation très difficile, puisqu'elle privait de son gage le financement des réparations. L'Etat était placé dans la situation d'avoir pris des engagements vis-à-vis des sinistrés et de ses créanciers, alors que sa contre-partie faisait défaut. Décidément,

la Belgique n'avait plus qu'à compter sur elle-même. Hélas, entretemps sa monnaie s'était dépréciée, son crédit s'était abîmé.

Le gouvernement avait encore pu placer un emprunt de 30 millions de dollars au taux de 8 p. c. aux Etats-Unis en 1921, et un autre de 400 millions de francs français au taux de 6 1/2 p. c. en France en 1923, au moment de l'occupation de la Ruhr, mais les marchés étrangers se fermèrent dans la suite aux émissions belges.

Sur le marché intérieur, il avait pu émettre de 1921 à 1923 trois emprunts à lots de un milliard chacun sous le couvert de la Fédération des Coopératives pour les Dommages de Guerre, un emprunt de Consolidation 6 p. c. d'un montant de 2 milliards, ainsi que des Bons du Trésor 5 p. c. à 10 ans pour 800 millions de francs. Mais lorsque, en 1923, la carence de l'Allemagne devint une évidence, le marché intérieur lui-même se déroba aux emprunts à long terme.

Dès lors, l'Etat dut chercher ses ressources dans l'émission de titres à termes de plus en plus courts. Les Bons du Trésor à trois et à six mois devinrent le procédé de financement courant. A fin 1925, leur circulation s'élevait à 5.657 millions. La Trésorerie publique et, derrière elle, la monnaie étaient, dès lors, à la merci des porteurs d'effets publics.

SECTION IV. — LA CRISE FINANCIÈRE ET MONÉTAIRE.

Lorsqu'il aborda les élections d'avril 1925, l'Etat se trouvait donc dans une situation saine au point de vue du budget, mais tendue au point de vue de la Trésorerie. Les élections furent marquées par un mouvement net vers la gauche. Elles furent suivies d'un interrègne gouvernemental de plusieurs semaines. L'opinion s'en émut. Les souscriptions de Bons du Trésor se tarirent et firent place à des demandes de remboursement.

C'est sur ces entrefaites — le 31 mai 1925 — que l'ambassadeur des Etats-Unis fit auprès du gouvernement belge une démarche l'invitant à faire des propositions en vue du remboursement des dettes contractées par la Belgique au cours de la guerre et de l'immédiat après-guerre. Augmentées des intérêts, ces dettes s'élevaient à non moins de 480 millions de dollars.

Un accord devait être conclu à ce sujet le 18 août 1925, à Washington, consacrant une sensible réduction du capital et des intérêts. Cependant l'alerte avait été assez vive pour jeter le pays dans l'angoisse. Des sorties de capitaux se présentèrent, influençant le change ; les remboursements des Bons du Trésor s'accéléraient, épuisant la Trésorerie.

Situation des Bons du Trésor.

(En millions de francs.)

31 mars 1925	5.734
30 juin 1925	5.698
30 septembre 1925	5.752
31 décembre 1926	5.345
31 mars 1926	5.016

L'on était entré dans un cercle vicieux. L'insécurité monétaire suscitait, avec la méfiance des porteurs de rentes, les demandes de remboursement des Bons du Trésor, et le remboursement des Bons du Trésor, en provoquant l'émission inflationniste de monnaie, justifiait les appréhensions monétaires et alimentait l'exode de capitaux.

Ce cercle, fallait-il le briser en assainissant la monnaie ou en consolidant la dette flottante ? Dans l'état de l'opinion la consolidation de la dette était jugée impossible. M. Albert-Edouard Janssen, Ministre des finances, résolut donc de tenter une stabilisation du franc qui eût restitué au pays la confiance dans sa monnaie et par le fait même dans le crédit de l'Etat. Malheureusement l'opinion du public ne souscrivit pas à celle du gouvernement. La crise de méfiance persista, accélérant les achats de devises étrangères et les remboursements de Bons du Trésor. Le 7 mars 1926, au moment où M. Janssen, qui à aucun moment n'avait perdu courage, négociait à Londres l'emprunt étranger de 150 millions de dollars qui devait procurer les devises nécessaires à la stabilisation du franc, la crise atteignit son point culminant.

La stabilisation avait échoué. Dès lors, il n'était plus qu'à abandonner le marché des changes et la Trésorerie à leur sort.

Du 31 mars au 30 juin 1926, la circulation des Bons du Trésor tomba effectivement de 5.016 à 4.394 millions de francs. Les remboursements furent payés d'inflation. Une loi du 19 mai 1926 autorisa la Banque Nationale à avancer à l'Etat 1.500 millions de francs pour le remboursement des Bons du Trésor. C'était la débâcle.

CHAPITRE II.

Deuxième période : 1926 à 1929.

Redressement et prospérité.

SECTION I^{re}. — L'ASSAINISSEMENT MONÉTAIRE ET FINANCIER.

Lorsque le Ministère d'Union Nationale fut constitué le 20 mai 1926, la situation se présentait à lui dans les conditions suivantes :

Le budget de 1925 avait laissé un déficit de 540 millions à l'ordinaire et de 567 millions aux régies.

La dette flottante venant à échéance avant le 31 décembre 1926 atteignait 6.346 millions de francs et 54 millions de dollars. Le Trésor était vide et le crédit public discuté. Six cents millions avaient déjà été prélevés sur le crédit de 1.500 millions ouvert à l'Etat auprès de la Banque Nationale. Le franc allait à vau-l'eau.

Une fois de plus, il fallait reprendre dans son ensemble le problème financier belge, grevé cette fois d'un problème monétaire.

Porté par la confiance publique, le gouvernement auquel sont attachés les noms de MM. Jaspar, Francqui, Houtart, conduisit énergiquement l'œuvre de redressement.

Il fallait à l'Etat des recettes immédiates. Le taux de la taxe de transmission fut doublé, et celui de la taxe de luxe porté de 6 à 10 p. c. Les droits sur l'essence furent relevés.

Il fallait restaurer le crédit public. La loi du 7 juin 1926 institua un Fonds d'Amortissement de la Dette Publique dont le patrimoine se constituait, outre des dotations ordinaires des emprunts, d'une dotation annuelle extraordinaire de 1.500 millions, formée du produit de ressources fiscales nouvelles, du

produit des aliénations de biens domaniaux, des dons et des legs dont l'Etat était bénéficiaire, ainsi que du produit du placement contre espèces des actions privilégiées de la Société Nationale des Chemins de fer belges qui lui étaient remises.

Il fallait rompre avec les déficits des chemins de fer. La loi du 23 juillet 1926 créa la Société Nationale des Chemins de fer belges au capital de 11 milliards de francs.

Il fallait consolider la dette flottante intérieure, dont 400 millions avaient encore été — entretemps — présentés au remboursement, portant, le 22 juillet 1926, à 1.060 millions de francs le découvert de l'Etat auprès de la Banque Nationale. L'arrêté royal du 31 juillet 1926 offrit aux porteurs de Bons du Trésor à six mois et de Bons de la Restauration monétaire l'échange de leurs titres contre des actions privilégiées de la Société Nationale des Chemins de fer belges jouissant d'un intérêt de 6 p. c. garanti par l'Etat et d'un superdividende variable selon les résultats de l'exploitation. Les porteurs qui refusaient les conditions de cet échange recevaient des titres de la Dette Publique au taux de 5 p. c., remboursables par tirage au sort. Un traitement particulier était réservé aux Bons du Trésor se trouvant en la possession des institutions de crédit qui devaient disposer de valeurs liquides; ils furent échangés contre des bons spéciaux 7 p. c., remboursables dans deux ou trois ans.

Le tableau ci-après énonce les résultats de la conversion :

Bons du Trésor convertis en actions privilégiées	
de la S. N. C. F. B.	4.200.000.000
Bons du Trésor 5 p. c.	330.000.000
Bons spéciaux 7 p. c.	1.400.000.000

Le gouvernement pouvait dorénavant passer aux opérations de stabilisation du franc. Celles-ci furent, au point de vue des finances publiques, marquées par les faits suivants :

- 1° Emprunt de 100 millions de dollars 7 p. c., amortissable en trente ans;
- 2° Versement à la Banque Nationale du produit net de l'emprunt (90 millions de dollars);
- 3° Affectation du bénéfice de réévaluation des avoirs-or et

devises — 1.916.114.866 fr. 75 — au remboursement de la dette de l'Etat vis-à-vis de l'Institut d'Emission. Cette dette, qui s'établissait à 6.705 millions au moment de la stabilisation, fut réduite de ces chefs à 2 milliards de francs.

SECTION II. — PROSPÉRITÉ.

Les années 1927 à 1929 sont des années de haute prospérité. Emportées par la hausse des prix et des revenus comme par le mouvement croissant des échanges, les recettes fiscales accusent des plus-values constantes.

Rendement des impôts.

(En millions de francs.)

	Contri- butions directes	Douane et accises	Enregistre- ment et domaine	TOTAUX	Prévisions
1926	2.423	1.344	2.156	5.923	4.412
1927	2.699	1.703	3.474	7.876	6.628
1928	3.172	2.007	3.956	9.135	7.448
1929	3.602	2.320	4.089	10.011	8.124

Compte tenu de l'augmentation des tarifs, les droits d'enregistrement, de douane et d'accises reflètent dans toute leur ampleur la hausse des prix et l'accélération des transactions. Quelques résultats détaillés en confirment la sensibilité.

	1926	1927	1928	1929
Douane	708	901	1.097	1.319
Accises	542	656	761	835
Taxes spéciales de consom- mation	88	140	139	155
Enregistrement	422	557	840	971
Timbre et taxe de transmis- sion	1.541	2.545	2.746	2.642

Par contre, les contributions directes suivent le mouvement avec quelque réticence, traduisant le retard avec lequel les

revenus du travail et les revenus fonciers s'adaptent à la conjoncture :

	1926	1927	1928	1929
	—	—	—	—
Contribution foncière . . .	493	366	409	359
Taxe professionnelle . . .	458	618	738	946
Taxe mobilière.	578	777	884	972
Impôt complémentaire personnel	404	397	591	622

Les recettes non fiscales sont emportées par le même mouvement. Les recettes des régies s'élèvent de 609 millions en 1927 à 800 millions en 1929. Les recettes comptabilisées sous « Capitaux et Revenus » enregistrent la hausse des taux d'intérêt auxquels la Trésorerie parvient à placer ses capitaux ainsi que l'augmentation des bénéfices ristournés à l'Etat par la Banque Nationale.

Comblé par l'augmentation des recettes fiscales, le gouvernement avait depuis longtemps médité une réforme fiscale qui devait à la fois alléger la charge fiscale et en simplifier la perception.

Des allègements mineurs furent en effet apportés aux impôts indirects, dès 1928. Mais la réforme fondamentale du système fiscal, retardée par des incidents de la politique, ne put être réalisée qu'en 1930. Dès le début de cette année, le gouvernement marqua ses intentions en réduisant le taux de la taxe de transmission de 2 p. c. à 1 p. c., ainsi que les taux applicables à la taxe professionnelle perçue à la source. Il fallut attendre jusqu'au mois de juillet l'entrée en vigueur de la réforme fiscale.

Les impôts cédulaires — contribution foncière, taxe mobilière et taxe professionnelle — étaient remaniés dans le sens de leur allègement. Un impôt complémentaire personnel indiciaire était substitué à la supertaxe perçue sur déclaration. Les droits de succession étaient révisés. La taxe de transmission, la taxe sur les contrats d'entreprise et la taxe de luxe étaient ramenées aux taux où elles se trouvaient en 1926. Certaines taxes assimilées aux impôts directs comme la taxe sur les automobiles, sur les spectacles, sur les concours colombophiles, certains droits d'accise et de douane bénéficièrent de dégrèvements.

Les dégrèvements consacrés par la réforme fiscale furent à l'époque estimés à 1.600 millions, ainsi répartis :

	En millions de francs.
Surtaxe foncière	75
Contribution foncière	50
Taxe mobilière	50
Taxe professionnelle	150
Supertaxe	300
Taxes spéciales.	15
<hr/>	
TOTAL DES CONTRIBUTIONS DIRECTES	640
Douanes et accises	25
Successions.	160
Enregistrement, timbre et taxe de transmission . . .	770
<hr/>	
	1.595

Cette réforme était-elle justifiée ? Était-elle prudente ? Voici comment M. Houtart, Ministre des finances, la justifia devant le Parlement :

« Les événements de la guerre et les troubles économiques et monétaires qui en ont résulté ont valu à la Belgique des charges fiscales extrêmement lourdes. Ces charges se sont particulièrement aggravées par l'effet des lois votées en juin 1926, sacrifice extraordinaire imposé à la Nation pour le salut de ses finances, mais aussi sacrifice expressément limité dans sa durée à une période de quatre années. C'est en raison de ce caractère essentiellement temporaire que ce régime de fiscalité intensive a pu être supporté. Il n'aurait pu prendre caractère de régime normal sans paralyser la vie économique du pays et mettre obstacle au développement de la richesse.

» Les lois fiscales votées en juin 1926 ont dû être élaborées d'une manière précipitée. Elles appelaient de ce fait des correctifs et des mises au point. Aussi bien le gouvernement s'est-il attaché à en suivre attentivement les répercussions sur l'économie du pays. Chaque fois que la charge de l'impôt lui a paru constituer une menace pour l'essor d'une branche quelconque de l'activité,

il n'a pas hésité à l'atténuer, voire à la supprimer. Bien longtemps avant que ne fût expirée la période de quatre années prévue par la loi de juin 1926, il a été amené à consentir ainsi de nombreux dégrèvements dans les divers domaines de la législation fiscale. Ces dégrèvements atteignaient, au 1^{er} janvier 1930, le chiffre de 889 millions.

» ... Restait à dégager la promesse générale d'allègement inscrite virtuellement dans les lois de 1926. A la vérité, cette promesse ne venait à échéance qu'à l'expiration du premier semestre de 1930. Mais cédant aux plaintes unanimes des contribuables écrasés sous le poids des impôts et estimant d'ailleurs accomplie l'œuvre d'assainissement en vue de laquelle les impôts extraordinaires avaient été votés, le gouvernement s'est fait un devoir de devancer la dite échéance. C'est pourquoi, en même temps qu'il vous soumettait les budgets à l'exercice 1930, il vous conviait à donner votre approbation à une série de mesures de dégrèvement dont le total atteignait 1.600 millions, correspondant au montant des impôts extraordinaires prémentionnés. Au total, depuis 1926, les dégrèvements consentis atteignent donc la somme de 2.489 millions.

» Les allègements ainsi consentis sont venus à leur heure et le gouvernement se félicite de les avoir proposés. Ils permettront à la Belgique de surmonter plus efficacement la crise économique qui sévit. Le problème des débouchés est avant tout un problème de prix de revient et le problème des prix de revient est lui-même dominé par le problème de l'impôt... ».

Au moment où il réalisait une réforme fiscale si importante qui devait être l'occasion d'allègements fiscaux considérables, l'Etat aliéna encore une source importante de revenus en constituant le 19 juillet 1930 la Régie des Téléphones et des Télégraphes. Dorénavant la Régie des Téléphones et des Télégraphes n'interviendra plus dans les recettes de l'Etat que pour la part qui lui incombe dans les charges de la dette. Les recettes des régies diminuent donc de cette façon au profit des recettes dites compensatoires.

L'aisance de la Trésorerie au cours de ces mêmes années dispensa l'Etat de se porter emprunteur sur le marché et lui permit d'accélérer, conformément aux engagements pris en 1926, l'amortissement de la dette publique. Alors qu'elle s'élevait

à 57.494 millions fin octobre 1926 (1), celle-ci était réduite à 52.977 millions au 30 septembre 1929.

Il faut consigner encore les deux conventions importantes intervenues en 1929 : le Plan Young — consacré par les accords de La Haye — et la Convention des Marks.

Sans entrer dans leur détail, notons qu'elles assuraient à la Belgique trente-sept annuités moyennes de 115,5 millions de marks-or au titre des Réparations et une annuité de 180 millions de francs belges environ au titre de la reprise des marks, formant au total une recette annuelle de 1.040 millions de francs belges. Les paiements annuels des dettes gouvernementales aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne absorbant quelque 400 millions de francs, le budget belge conservait le bénéfice de 600 millions de francs environ.

La Belgique était encore autorisée à disposer du solde disponible du produit de la liquidation des biens allemands séquestrés. L'exercice 1931 bénéficia de ce chef d'une recette exceptionnelle de 420 millions de francs.

L'une et l'autre convention devaient d'ailleurs s'avérer très précaires.

Hors ce point, la situation des finances publiques, reflétant celle de l'économie nationale, était en définitive très prospère au moment où la Belgique se préparait à célébrer le centenaire de l'Indépendance Nationale. Celui-ci devait malheureusement coïncider avec l'apparition d'une crise qui, cinq années durant, allait peser sur l'évolution économique et financière du pays.

CHAPITRE III.

Troisième période : la crise.

La responsabilité doit-elle être recherchée dans les dégrèvements appliqués par le gouvernement ? Est-elle imputable à la crise dont les signes précurseurs s'étaient manifestés dès 1929 et qui alla en s'aggravant tout au long de 1930 ? Incombe-t-elle, ce qui est plus probable, aux deux circonstances, l'une

(1) Y compris la dotation du combattant, de 330 millions.

amplifiant les répercussions de l'autre? Le fait est que les recettes fiscales fléchirent brutalement dès 1930. Leur total ne dépassa pas 8.070 millions contre 10.010 millions l'année précédente. Elles décevaient les prévisions budgétaires qui, bien que prudemment établies, s'élevaient à 8.309 millions.

Au même moment la baisse du taux de l'intérêt appliquée aux placements de la Trésorerie, la diminution des bénéfices de la Banque Nationale attribuables à l'Etat et la réduction à 1 p. c. du superdividende de la Société Nationale des Chemins de fer influencèrent les recettes non fiscales.

La crise s'était introduite dans les finances publiques. Elle va tarir l'une après l'autre presque toutes les sources de recettes publiques.

Les recettes de l'enregistrement et du timbre sont les premières à réagir — et le plus profondément — au revirement de la conjoncture. Elles pâtissent de la baisse des prix et du ralentissement des transactions immobilières, boursières ou simplement commerciales.

Les recettes des impôts directs suivent avec quelque retard l'évolution de la conjoncture. Tandis que le rendement de la taxe mobilière accuse — avec un retard d'un ou de deux ans d'ailleurs — la diminution des dividendes distribués, celui de la contribution foncière participe à la résistance des revenus immobiliers aidée par le développement de la construction.

Le produit de la taxe professionnelle suit l'évolution lente des revenus du travail et celle, plus rapide, des revenus des exploitations industrielles, commerciales et agricoles. La progressivité de l'impôt introduit dans son rendement une sensibilité qui amplifie les mouvements des revenus qui forment son assiette. Des revenus qui s'amenuisent sont, en effet, en période de conjoncture descendante, imposés à des taux dégressifs.

L'impôt complémentaire personnel cumule toutes les disgrâces. Il se ressent à la fois de l'instabilité des revenus globaux et des effets de la progressivité de l'impôt. L'impôt indiciaire, quoique moins productif que l'impôt perçu sur les revenus réels, bénéficie tout au moins de la stabilité relative des indices de consommation.

Fait remarquable, les droits de douane, les accises et les taxes spéciales de consommation furent les seuls à résister

à la commune faiblesse. Rigidité naturelle de la consommation, politique protectionniste de l'Etat, caractère spécifique des droits, les trois circonstances contribuèrent probablement à ce résultat. Le développement constant de l'automobilisme apporta également à ces recettes un appoint sérieux. L'impôt sur les huiles minérales procura 98 millions de francs au plus profond de la crise.

S'opposant à une augmentation des dépenses publiques, cette contraction des recettes mettait en péril l'équilibre budgétaire, cet équilibre budgétaire duquel dépendait cependant le crédit public au moment où l'Etat allait être amené à l'emprunt. En 1931, l'Etat émit en effet 250 millions d'obligations décennales 5 p. c. et un emprunt de un milliard au taux de 5 p. c.

Dès ce moment, tout l'effort de la politique financière va tendre, au milieu des difficultés de la crise, à maintenir l'équilibre budgétaire par l'augmentation des recettes autant que par la restriction des dépenses.

Le Baron Houtart étant sorti de charge après une présence de près de six ans au gouvernement, ce devait être là l'œuvre de MM. Renkin, Jaspar et Sap successivement.

Un premier effort fiscal conduisit à la loi du 22 juillet 1931 qui affecta la contribution foncière, l'impôt indiciare, la taxe de transmission et certains droits de douane et d'accise. Le rendement de ces mesures était estimé à 1.300 millions, dont quelque 500 millions devaient échoir encore à l'exercice 1931. Les surcharges fiscales étaient ainsi réparties :

Impôt foncier	60 millions
Impôt indiciare	100 »
Taxe de transmission et taxe de luxe	900 »
Douanes, essences	90 »
Accises, bière	60 »
Essences	1 »
Cigarettes	92 »

1.303 millions

Les allègements apportés un an auparavant étaient ainsi virtuellement annihilés, au détriment d'ailleurs des impôts indi-

rects. En dépit de l'apport de ces nouvelles recettes, le rendement des impôts tomba encore à 7.525 millions en 1931, alors que les prévisions budgétaires avaient compté sur 7.911 millions.

Les recettes non fiscales se contractent de conserve; les « capitaux et revenus » diminuent de 165 millions sous l'influence de la baisse persistante du taux de l'intérêt, les « remboursements » subissent une réduction de 279 millions, notamment à la suite de dégrèvements accordés aux Provinces et Communes par la loi du 22 janvier 1931, et les « recettes compensatoires » enregistrent une baisse de 223 millions, principalement imputable à l'absence de superdividende de la Société Nationale des Chemins de fer. Comble d'infortune, le moratoire Hoover suspend, en juin 1931, le règlement des dettes allemandes. Les recettes de réparations en souffrent évidemment. C'est ainsi que le produit des livraisons en nature et des versements en numéraire de l'Allemagne tombe en 1932 de 529 millions — montant des prévisions budgétaires — à quelque 7 millions de francs.

Les accords de Lausanne du 9 juillet 1932 suspendant l'exécution des accords de La Haye devaient d'ailleurs substituer aux paiements prévus par le Plan Young la remise par l'Allemagne d'un capital de 3 milliards de Reichsmarks en Bons 5 p. c. Ces accords même n'entrèrent pas en vigueur. Dorénavant, les recettes de réparations se limitèrent donc au produit de la liquidation des biens allemands séquestrés (105 millions en 1933, 30 millions en 1934, 15 millions en 1937) et au produit des titres émis en paiement de dommages de guerre.

Bref, un nouvel effort s'imposait dès 1932. Il fut réalisé en deux temps, en mars et en décembre 1932. Le 23 mars, une mesure provisoire augmenta de 10 p. c. les taux des impôts directs, des droits d'enregistrement et de succession, du timbre et des taxes assimilées, et de 15 p. c. les droits de douane et d'accise, — sauf exceptions. Le gouvernement attendait de ces dispositions un supplément de recettes de 545 millions, ainsi réparti :

Impôts directs	145 millions.
Douanes et accises	213 »
Enregistrement et domaine	187 »
	<hr/>
	545 millions.

Les faits ne ratifièrent pas les prévisions. Les initiatives fiscales étaient décidément devancées par le développement de la crise ; il n'est pas exclu qu'elles l'aient précipité. Le 30 décembre 1932 et le 13 janvier 1933, d'autres mesures étaient prises qui aboutissaient à un prélèvement de 1.650 millions, ainsi réparti :

Renforcement du contrôle fiscal	200 millions.
Impôts de consommation	550 »
Taxe de transmission, droits de timbre, taxe de luxe ; droits de succession et d'enregistrement.	300 »
Contributions directes.	600 »

Les arrêtés-lois du 13 janvier 1933 pris en exécution de la loi du 30 décembre 1932 octroyant au Roi des pouvoirs spéciaux, portaient notamment création de trois taxes nouvelles ; la contribution nationale de crise, la taxe spéciale sur les bénéfices exceptionnels réalisés à l'occasion des mesures de contingentement et la taxe spéciale sur les licences d'importation.

Mettant à profit l'impression laissée par ces mesures, l'Etat émit successivement un emprunt de 5 p. c. à lots de un milliard en 1932 et un emprunt 5 p. c. à lots de un milliard et demi en 1933.

On eût pu légitimement espérer que les sacrifices imposés à la nation contribuable par ces réformes successives eussent définitivement assaini les finances publiques. Effectivement, ils suffirent à stabiliser les recettes fiscales de 1932 à un niveau voisin de celles de 1931 — à 7.642 millions de francs, chiffre largement inférieur d'ailleurs aux prévisions, qui attendaient 8.568 millions.

Quelques semaines cependant s'étaient à peine écoulées que l'augmentation des dépenses faisait prévoir de nouveaux déficits. Toutefois, l'équilibre fut recherché principalement cette fois dans l'aménagement des dépenses et dans l'accélération des remboursements d'arriérés dus à l'Etat par les provinces et les communes du chef de son intervention dans les dépenses de chômage (arrêté royal du 31 mai 1933). Les lois des 31 mai et 15 juillet 1933 ne demandèrent à l'impôt qu'un supplément de ressources de 165 millions de francs.

Toutes ces mesures accumulant leurs effets, les recettes fiscales s'établirent, en 1933, à 8.473 millions de francs. Ce résultat

était méritoire. Il consacrait une augmentation des recettes fiscales comparativement à l'année précédente ; cependant, encore une fois, il ne ratifiait pas les prévisions qui atteignaient 8.967 millions.

Ainsi donc, en l'espace de deux ans, le gouvernement s'était présenté cinq fois devant les Chambres pour leur demander des suppléments de ressources dont le rendement au cours des années de crise fut estimé à non moins de 4 milliards et demi.

Le pays ployait sous la charge fiscale au moment même où la crise tarissait ses sources de revenus. Rarement sans doute le contraste apparut si clairement entre l'intérêt de l'Etat qui réclamait l'équilibre de ses recettes et de ses dépenses et celui de l'économie qui exigeait l'équilibre de ses revenus et de son coût de production. Le déficit de l'économie entraînait celui des finances publiques et la recherche de l'équilibre financier aggravait le déséquilibre économique.

Il est pénible de constater que cette recherche même soit restée vaine, les recettes fiscales effectives n'ayant jamais ratifié les prévisions les plus prudemment établies.

Un changement d'attitude intervint en 1934 lorsque le gouvernement de Broqueville, M. Gutt étant Ministre des finances, logique avec une politique qui entendait réduire le coût de production national par une déflation de ses charges stériles, appliqua une série de dégrèvements.

« Notre politique financière, je vais vous la résumer en deux formules, exposait M. Gutt en février 1935 dans une communication radiodiffusée : politique d'économies d'une part, maintien du franc d'autre part et j'ajoute une troisième formule : ce maintien du franc dépend de cette politique d'économies... Equilibre budgétaire, c'est-à-dire équilibre entre les dépenses et les recettes de l'Etat. Or, les recettes, ce sont les impôts. Vous en souffrez. Tout le monde en souffre. Ils sont trop lourds et mal répartis. Ils pèsent sur le commerce, sur l'industrie, sur les classes moyennes, sur tout le monde. Il faut donc les diminuer. Il faut dégrever. Mais si je dégrève, c'est-à-dire si je diminue la colonne des recettes, il faut que je réduise la colonne des dépenses, et cela c'est la politique d'économies ».

Effectivement, l'arrêté royal du 6 juin et les arrêtés lois des 22 août, 15 octobre et 14 décembre 1934, étendirent les dégrève-

ments à la plupart des impôts. Mais, intervenant dans une ambiance déprimée par la baisse persistante des prix, ces mesures se révélèrent inefficaces. C'est que — ne dépassant pas 200 à 300 millions de francs — elles étaient sans rapport avec la marge de déflation nécessaire. Les rendements fiscaux qui avaient été un moment améliorés en 1933, fléchirent de nouveau en 1934, ne dépassant pas 8.193 millions alors que les prévisions en attendaient 8.761 millions.

En définitive, au cours de ces cinq années les recettes fiscales, subissant les influences contradictoires de la crise qui les déprimait et de la politique fiscale qui les augmentait, présentèrent la physionomie suivante :

Rendement des impôts.

(En millions de francs.)

	Contri- butions directes	Douanes et accises	Enregistre- ment et domaines	TOTAUX
1930	2.866	2.332	2.872	8.070
1931	2.676	2.339	2.510	7.525
1932	2.339	2.675	2.628	7.642
1933	2.881	2.776	2.816	8.473
1934	2.799	2.751	2.643	8.193

Une conclusion générale se dégage de ce tableau : les surcharges fiscales imposées par les réformes successives réussirent ni plus ni moins qu'à neutraliser la pression de la crise.

Fallait-il s'obstiner dans une voie qui, l'expérience le montrait, était sans issue ? Fallait-il poursuivre des recettes qui se dérobaient au fur et à mesure qu'on croyait les saisir ? Fallait-il rétablir plusieurs fois par année un équilibre budgétaire qui, à la fin de chaque année, s'avérait hors d'atteinte ?

Voici qui donne la mesure du discrédit dans lequel étaient placées les finances de la Belgique en cette sombre fin d'année 1934 : l'Etat emprunta en Hollande 100 millions de florins au taux nominal de 4 p. c., au taux réel de 5,16 p. c., en bons à 3 mois renouvelables trois fois, assortis d'une clause-or (bons Mendelssohn).

Le budget de 1935 encore avait été établi sous l'influence

de la conjoncture descendante. Les recettes y avaient été évaluées à 9.842 millions dont 8.298 millions pour les recettes fiscales. Les recouvrements des trois premiers mois de l'exercice faisaient admettre, dès le mois de mars, que les moins-values ne seraient pas inférieures à 374 millions.

CHAPITRE IV.

Quatrième période : la dévaluation de 1935 et le redressement financier.

SECTION I^{re}. — LA DÉVALUATION ET SES CONSÉQUENCES.

La dévaluation du franc belge réalisée le 30 mars 1935 par le gouvernement de M. van Zeeland, M. Max Léo Gérard étant Ministre des finances, modifia fondamentalement la conjoncture économique du pays. Elle transforma par le fait même les éléments de la situation des finances publiques.

C'était son but de restaurer l'économie belge en rétablissant l'équilibre entre les prix extérieurs et les prix intérieurs, entre les prix de vente et le coût de production national.

La hausse des prix stimulant les transactions et celles-ci retentissant à leur tour sur les revenus, les recettes fiscales furent emportées par un mouvement ascendant qui formait un contraste visible avec l'évolution dans laquelle elles étaient précédemment entraînées.

Le branle est évidemment donné au mouvement par les impôts immédiatement liés aux transactions — droits d'enregistrement, timbre et taxe de transmission, droits de douane —, dont on suit de mois en mois le progrès.

	Enregistrement et transcription		Timbre et taxe de transmission		Droits d'entrée et de statistique	
	1934	1935	1934	1935	1934	1935
	(En millions de francs.)					
Janvier . . .	38	30	164	149	125	106
Février . . .	31	29	162	147	116	94
Mars . . .	41	37	195	169	143	111
Avril . . .	34	54	171	203	132	118

	Enregistrement et transcription		Timbre et taxe de transmission		Droits d'entrée et de statistique	
	1934	1935	1934	1935	1934	1935
	(En millions de francs.)					
Mai	40	57	162	198	130	128
Juin.	35	51	160	176	135	133
Juillet.	34	49	151	175	121	125
Août	27	36	168	177	129	124
Septembre	25	34	165	203	118	128
Octobre	30	45	175	207	123	133
Novembre	32	45	156	187	107	126
Décembre	36	48	147	189	115	124

Par contre, la logique de la dévaluation interdisait la hausse des revenus intervenant dans le coût de production, — revenus du travail, revenus immobiliers, taux d'intérêt —, pour reporter sur le taux des profits et par là sur le volume de la production et du travail le bénéfice de l'opération. Il n'est donc nullement étonnant que le rendement des contributions directes resta déprimé tout au long de l'année. Les contributions recouvrées sur rôle n'expriment d'ailleurs qu'avec retard les fluctuations économiques.

Le tableau qui suit énonce bien les transformations apportées par la dévaluation dans le comportement des recettes fiscales :

	Prévisions fiscales portées au budget de 1935 distribué	Prévisions fiscales avant la dévaluation d'après les éléments connus au 31 mars 1935	Prévisions fiscales après la dévaluation	Recouvre- ments fiscaux
	(En millions de francs.)			
Contributions directes	2.914	2.914	2.669	2.610
Douanes et accises.	2.791	2.722	2.737	2.792
Enregistre- ment et domaines	2.593	2.463	2.901	2.927
TOTAUX	8.298	8.099	8.307	8.329

L'augmentation des recettes fiscales amorcée en 1935 alla en se développant au cours des années suivantes, au fur et à mesure de l'adaptation de l'économie aux conditions nouvelles de la conjoncture :

	Contri- butions directes	Douanes et accises	Enregistre- ment et domaines	TOTAUX
	—	—	—	—
	(En millions de francs.)			
1935	2.610	2.792	2.927	8.329
1936	3.007	2.849	3.146	9.002
1937	2.828	3.016	3.598	9.442

Ces résultats furent acquis en dépit des dégrèvements appliqués par le gouvernement.

M. van Zeeland exposait ainsi le sens de ces dégrèvements en mai 1935 : « Un des pivots de l'action que nous poursuivons, c'est la résorption du chômage. La vraie méthode pour y arriver est de rendre aux entreprises la marge « de bénéfiques », sans laquelle elles ne peuvent se développer ni continuer à travailler. Pour diminuer les charges qui grèvent la production, nous avons envisagé deux méthodes principales : l'allègement des charges fiscales et la diminution des charges financières ».

Effectivement, les dégrèvements représentèrent non moins de 187 millions en 1935 (suppression de l'impôt sur le mobilier et de la taxe sur les bénéfiques exceptionnels réalisés à l'occasion des mesures de contingentement, réduction de la contribution foncière), 183 millions en 1936 (modification du régime de la contribution foncière comportant un relèvement des taux mais une limitation des centimes additionnels, réduction de la taxe de transmission et de la taxe de luxe) et 375 millions en 1937 (suppression de la contribution nationale de crise en deux étapes par les lois des 31 décembre 1936 et 19 juin 1937).

D'après les estimations faites à la fin de 1937 par le gouvernement, les dégrèvements introduits depuis mars 1935 représentaient pour 1937 un allègement de 911.900.000 francs.

Par contre, notons, pour son originalité plutôt que pour son importance, l'établissement, par la loi du 14 juin 1937,

d'un « impôt spécial et exceptionnel sur les bénéfices de certaines spéculations monétaires » dû à l'insistance de M. de Man, chargé du Ministère des finances depuis 1936. L'impôt représentait en principe la moitié des bénéfices réalisés à l'occasion de la dévaluation de la monnaie. Certains en espéraient un rendement de un milliard de francs. L'administration, plus prudente, n'en attendait que 200 millions de francs. Le revenu réel ne dépassa pas 21 millions en 1937 et 6 millions en 1938. Mis en regard des perturbations apportées par l'application de l'impôt, ce résultat est particulièrement décevant.

En même temps qu'il réalisait ces allègements fiscaux, le gouvernement, reprenant un vœu maintes fois exprimé par l'opinion publique, souhaitait entrer dans la voie de la simplification fiscale. Un Commissaire Royal, M. Coart-Frésart, fut nommé en vue d'en rechercher les voies. Déposé en 1937, son rapport n'eut malheureusement aucune suite sérieuse, la simplification de la fiscalité étant liée à la possibilité de dégrèvements importants et le gouvernement en ayant d'avance épuisé les possibilités.

Les recettes non fiscales de l'Etat avaient bénéficié dès 1935 de certaines ressources exceptionnelles.

La dévaluation du franc avait permis à la Trésorerie de prendre en recette le produit de la réévaluation des avoirs-or contenus dans son portefeuille, soit 322.198.647 francs en 1935 sur la base du taux minimum de dévaluation de 25 p. c. et 53.697.867 francs supplémentaires en 1936 sur la base du taux définitif de dévaluation de 28 p. c. Ces recettes furent portées aux recettes ordinaires de l'Etat sous « Capitaux et Revenus » et affectées au remboursement de 15 millions de florins des Bons Mendelssohn. D'autre part, la réévaluation de l'encaisse d'or et de devises de la Banque Nationale, dont le bénéfice fut attribué à l'Etat, se traduit pour celui-ci par une recette de 3.730.591.157 francs en 1935 et de 621.748.833 francs en 1936, qui fut portée au budget extraordinaire et qui reçut une affectation déterminée.

Les recettes extraordinaires de 1935 enregistrent encore la reprise des billets de 50 francs par l'Etat — 525 millions de francs. — Les autres recettes méritent-elles quelque mention ?

On note aux recettes des régies l'amélioration des recettes de la marine en rapport avec l'Exposition Universelle de 1935, aux « Capitaux et Revenus » l'importance prise par le produit de la taxe sur les postes de radio qui vient à atteindre 65 millions, aux « Remboursements » l'accélération des paiements des provinces et des communes dont les revenus participent à la prospérité générale.

L'année 1937 marque décidément un des sommets de la conjoncture de la Belgique dans la période d'entre-deux-guerres. Le budget jouit de recettes abondantes et le crédit est facile. Après avoir converti la Dette Publique à 4 p. c. en 1935, l'Etat emprunte en 1937 2,5 milliards de francs à 3 1/2 p. c. C'était la première fois, depuis la guerre de 1914-1918, que l'Etat pouvait émettre des emprunts à long terme à des conditions aussi avantageuses. L'on peut même se demander pourquoi l'Etat jugeait utile d'émettre des emprunts alors qu'il disposait pour le financement de ses budgets du produit de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque Nationale. En réalité, il usait de cette réserve comme d'une masse de Trésorerie et non comme d'une recette définitive.

La dépense définitive de cette masse monétaire eût en effet signifié une expansion inflationniste de la monnaie qui eût pu compromettre la restauration fondamentale de la conjoncture par une hausse hâtive des revenus et des prix. Le gouvernement ressaisissait donc par la voie des emprunts la monnaie qu'il répandait par ses budgets. Cette intention de régularisation de la conjoncture inspire, durant cette période, la gestion de la Dette publique qui s'exerce par l'émission successive de certificats de Trésorerie et d'emprunts de consolidation.

Il est en même temps procédé au rapatriement de la Dette publique par le remboursement de la dette extérieure à la faveur de l'émission d'emprunts intérieurs.

SECTION II. — L'AVANT-GUERRE.

Déjà au cours du premier trimestre de 1936, la réoccupation de la zone démilitarisée du Rhin avait jeté le désarroi dans l'opinion publique. Elle avait provoqué un ralentissement des

affaires que les recettes de la taxe de transmission avaient immédiatement enregistré. L'alerte avait été de courte durée, mais elle avait laissé derrière elle un sentiment d'inquiétude dont l'économie ne devait plus se départir. C'est ainsi que les recettes de l'enregistrement, étroitement liées au volume des transactions immobilières, devaient rester déprimées jusqu'à la veille de la guerre.

Les années qui séparent 1937 à 1940 furent en effet dominées par l'évolution de la situation internationale, dont septembre 1938 et août 1939 marquent les moments critiques. En même temps s'était développée, dès le milieu de 1937, une crise économique qui, sans atteindre l'acuité de la précédente, suffisait à déprimer le mouvement des affaires. Les deux circonstances se coalisant, les finances publiques furent ces années aux prises avec des difficultés auxquelles la politique budgétaire et financière dut apporter au jour le jour les solutions qu'elles imposaient.

Le budget de 1938 avait encore été établi par M. de Man sur des bases optimistes, les prévisions comportant une majoration des recettes fiscales et non fiscales par rapport tant aux prévisions qu'aux recouvrements effectifs de 1937. Il spéculait sur des recettes budgétaires de 11.392 millions, alors que les prévisions de 1937 n'avaient pas dépassé 10.736 millions et les recettes effectives 11.102 millions ; or il avait été procédé entretemps à des allègements fiscaux. C'était trop espérer de la conjoncture.

En fait, M. Soudan dut, dès le mois de février 1938, faire prévoir au Parlement un déficit budgétaire de l'ordre de 2 milliards dont 960 millions étaient imputables aux moins-values de recettes. Il sollicitait de lui un supplément de 1.350 millions de recettes. Devant l'opposition soulevée par son programme fiscal, il fut d'ailleurs contraint de le ramener pratiquement au rétablissement de la contribution nationale de crise et au relèvement de certains droits de douane et d'accise.

Lorsque M. Max-Léo Gérard, appelé pour la seconde fois le 15 mai 1938 au Ministère des finances, obtint le vote de ces impôts, leur produit pour 1938 était réduit à quelque 625 millions de francs.

Quelques mois s'étaient à peine écoulés, que la Belgique

devait faire face aux dépenses de la mobilisation de septembre 1938. La brièveté de celle-ci permit très heureusement d'en ramener le coût effectif à quelque 125 millions que le gouvernement entendit couvrir au moyen de ressources spéciales.

Manifestement, le gouvernement chercha à écarter autant que possible toute mesure proprement fiscale. Il demanda le surcroît de recettes à l'application d'un additionnel extraordinaire à l'impôt complémentaire personnel et à la taxe mobilière, à l'augmentation de la taxe sur les jeux et paris, à une majoration de la redevance sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, à une augmentation des tarifs postaux et à l'établissement de droits spéciaux à l'importation. Ces taxes entrèrent en vigueur au début de 1939.

Par ailleurs, il avait, par la loi du 28 juillet 1938, assuré à l'administration les pouvoirs de contrôle nécessaires à l'exacte perception des impôts.

Les accords de Munich ne donnèrent aux peuples qu'un bref répit dans la course à la guerre. Les espoirs qu'ils avaient soulevés tombèrent vite et avec eux les dernières illusions pacifistes.

La défense du territoire contraignit l'Etat à augmenter les dépenses d'armement au moment où l'insécurité économique se traduisait par une diminution des recettes, notamment des recettes de l'enregistrement, de la taxe de transmission et du timbre.

Le gouvernement avait compté sur l'instauration d'un régime d'assurance-chômage obligatoire qui eût mis directement à charge des entreprises l'entretien du chômage à partir du 1^{er} janvier 1939. Ce projet n'ayant pas rencontré l'adhésion des Chambres, les dépenses publiques se trouvèrent grevées des charges inattendues d'un chômage qui allait en grandissant.

Par ces deux circonstances, le gouvernement était une fois de plus contraint de demander au Parlement des suppléments de ressources. En vertu de la loi du 1^{er} mai 1939 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, il prit donc le 3 juillet 1939 une série d'arrêtés-lois assurant un rendement supplémentaire à la plupart des impôts et portant création d'une taxe d'Etat sur les vélocipèdes. Ces dispositions devaient être complétées encore par les arrêtés-lois des 29 et 30 novembre 1939.

Grâce à ces mesures, les recettes fiscales — et avec elles l'ensemble des recettes publiques — se maintinrent au cours des années 1938 et 1939 aux niveaux élevés atteints en 1937 :

	Contri- butions directes	Douanes et accises	Enregistre- ment et domaines	TOTAUX
	—	—	—	—
	(En millions de francs.)			
1937	2.828	3.016	3.598	9.442
1938	3.132	3.061	3.334	9.527
1939	3.437	2.980	3.187	9.604

L'augmentation des impôts directs compensa la défaillance des recettes de l'enregistrement et du domaine.

CHAPITRE V.

Coup d'œil d'ensemble.

Lorsque, au terme de cette histoire, l'on jette un coup d'œil d'ensemble sur l'évolution du financement de l'Etat durant la période d'entre-deux-guerres, on ne peut échapper à l'impression d'une grande incohérence. Les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir paraissent avoir pourvu aux besoins financiers de l'Etat chacun selon les possibilités et les nécessités du moment, au gré de la conjoncture. La recherche des ressources publiques a suivi l'évolution des dépenses et, à travers prospérité et dépression, s'est attachée à adapter les unes aux autres. La politique financière était ainsi conduite à cette conséquence — tout au moins inopportune — d'aggraver les prélèvements de l'Etat dans la crise, au moment où l'économie ployait sous le faix d'un coût de production excessif, et de les alléger dans l'essor alors que le cours naturel de la conjoncture portait spontanément l'économie aux excès. S'il faut faire une exception, ce n'est qu'en faveur du gouvernement de M. van Zeeland qui, en 1935 et en 1936, introduisit dans la gestion des finances publiques l'esprit nouveau d'une politique financière conjonctu-

relle. Encore les circonstances ne lui permirent-elles pas d'aller bien loin dans la réforme fiscale.

Comment serait-il possible d'ailleurs aux gouvernements de mener une politique financière continue, lorsque, selon un mot de M. Max-Léo Gérard, le Ministre qui dresse le budget n'est pas celui qui le fait voter ni celui qui le fait voter celui qui l'exécute ?

C'est assurément la première et grande conclusion que l'on tire de cette expérience de vingt ans.

Cependant, à travers les méandres capricieux de la politique financière, se distinguent les traits fondamentaux du système de recettes de l'Etat. Ce sont eux qu'il faut dégager :

1° L'accroissement constant de la part de l'Etat dans le revenu national ;

2° Dans le cadre de cette augmentation, l'allègement des recettes propres de l'Etat relativement à ses recettes fiscales ;

3° Et enfin, l'adaptation du système fiscal à des fins sociales et économiques.

SECTION I^{re}. — FINANCEMENT PUBLIC ET REVENU NATIONAL.

Le fait majeur du temps est l'augmentation fondamentale des prélèvements de l'Etat. Les chiffres absolus des recettes publiques en témoignent suffisamment.

Pour mesurer l'importance de cette augmentation, il est cependant indispensable d'appliquer aux chiffres accusés par la comptabilité publique certaines corrections qui les rendent comparables. Il faut en éliminer les recettes non fiscales de l'Etat qui représentent des recettes d'exploitation et de trésorerie ou des revenus du domaine — au sens large —, ou encore des recettes de nature aussi exceptionnelles que les recettes de réparations. Il faut les ramener à un étalon monétaire comparable, c'est-à-dire au franc-or ; cette conversion fut opérée sur la base de la valeur-or moyenne annuelle du franc.

Encore les chiffres auxquels aboutissent ces corrections n'ont pas de signification par eux-mêmes s'ils ne sont pas rapprochés

de l'importance de la population, qui fut en progressant pendant toute la période.

L'on est finalement conduit à ce tableau :

	Recettes fiscales (millions de francs- papier)	Recettes fiscales par tête d'habitant (francs- papier)	Valeur moyenne annuelle du franc-or	Recettes fiscales par tête d'habitant (francs-or)
1913	345	45	1	45
1919	595	78	1,42	57
1920	971	131	2,66	50
1921	1.248	167	2,59	65
1922	2.020	268	2,54	107
1923	3.061	402	3,74	109
1924	3.378	439	4,20	105
1925	4.066	520	4,06	125
1926	5.923	752	6,01	128
1926 (25 octobre)			6,94	
1927	7.876	993	6,94	143
1928	9.134	1.141	6,94	164
1929	10.010	1.242	6,94	179
1930	8.069	997	6,94	144
1931	7.525	922	6,94	133
1932	7.641	930	6,94	134
1933	8.472	1.027	6,94	148
1934	8.193	987	6,94	142
1935	8.329	1.003	6,94	114
1935 (28 mars)			9,64	
1936	9.001	1.080	9,636	112

	Recettes fiscales (millions de francs- papier)	Recettes fiscales par tête d'habitant (francs- papier)	Valeur moyenne annuelle du franc-or	Recettes fiscales par tête d'habitant (francs-or)
1937	9.442	1.129	9,636	117
1938	9.527	1.136	9,636	119
1939	9.603	1.144	9,636	119

Dès le lendemain de la guerre 1914-1918, les charges fiscales dépassèrent en valeur-or comme en valeur-franc leur montant de 1913. Il fallut trois ans cependant pour que le système fiscal organisé en 1919 parvînt à un rendement suffisant pour compenser les effets de la dépréciation du franc. De 1922 à 1925 les surcharges fiscales neutralisèrent ni plus ni moins les conséquences de la baisse continue de la monnaie. Les mesures prises en 1926 à l'occasion de la stabilisation du franc ouvrirent, au contraire, une période de recettes abondantes qui atteignirent leur maximum en 1929. Les rendements de cette année ne se reproduisirent plus à aucun moment de la décade suivante. Dès 1930, par la coïncidence des dégrèvements fiscaux et de la crise économique, les recettes fiscales fléchirent profondément. Jusque 1934, ce fut de la part des gouvernements successifs une lutte incessante pour l'augmentation des rendements fiscaux. Cette lutte s'avéra finalement stérile. Dès lors, la dévaluation du franc réalisée en 1935 eut ce double effet d'augmenter les recettes fiscales en valeur nominale et d'alléger leur charge en valeur-or.

M. van Zeeland exprima bien le sens de cette politique lorsqu'il exposa dans un article recueilli en 1938 par la *Revue Générale* : la charge dont l'impôt grève l'économie se mesure à sa quotité plutôt qu'à son rendement.

Au terme de la période d'entre-deux-guerres, la charge fiscale — exprimée en or — était cependant plus du double de ce qu'elle était au début.

Pour exactes qu'elles soient, ces observations ne tiennent pas suffisamment compte de la situation de l'économie aux stades successifs de l'évolution monétaire. C'est que la production et les prix, qui sont la meilleure expression de cette situation, ne dépendent pas uniquement de la valeur de

la monnaie. Ils s'expriment eux-mêmes dans le revenu national.

S'aidant des estimations du revenu national élaborées par le professeur Baudhuin, l'on établit en définitive ce tableau :

	Recettes fiscales	Revenu national	Rapport
	—	—	—
	(En millions de francs.)		
1913	345	6.500	5,3 %
1924	3.378	31.000	10,9 %
1927	7.876	48.610	16,2 %
1930	8.069	68.490	11,7 %
1932	7.642	50.000	15,3 %
1934	8.193	49.710	16,4 %
1936	9.001	59.770	15,- %
1937	9.442	65.270	14,4 %
1938	9.527	65.200	14,6 %
1939	9.603	65.200	14,7 %

Ce tableau confirme ou renforce les conclusions dégagées du précédent. A travers les fluctuations de la conjoncture et les modifications de la législation fiscale, la charge réelle de l'impôt s'est considérablement aggravée de 1913 à 1939. Elle s'alourdit dans les périodes de dépression économique et de tension politique et s'allège au contraire dans les périodes d'essor et de calme.

SECTION II. — LA NATURE DES RECETTES PUBLIQUES.

Le financement de l'Etat s'appuyait avant la guerre 1914-1918 sur trois ressources principales : l'impôt, l'emprunt et les recettes de régies, notamment des chemins de fer. Après la guerre, il ajouta à ces ressources les recettes des services du ravitaillement jusque 1922, et les recettes de réparations. Celles-ci furent d'ailleurs en décroissant jusqu'à devenir insignifiantes à partir de 1932.

Par contre, la constitution de la Société Nationale des Chemins de fer belges en 1926 et celle de la Régie des Téléphones et des

Télégraphes en 1930 détachèrent du budget des Voies et Moyens des ressources qui, si elles ne constituaient pas toujours pour l'Etat des recettes nettes, gonflaient ses budgets.

Les recettes non fiscales de l'Etat étaient, dans la dernière décade, réduites à quelques postes comprenant :

— Les péages : recettes du service de paquebots Ostende-Douvres, produit des rivières et canaux, recettes des Postes ;

— Les capitaux et revenus : recettes du domaine et des prisons, part de l'Etat dans les revenus et bénéfices de la Banque Nationale, revenus des placements de la Trésorerie et du portefeuille de l'Etat, revenus de la Caisse de Dépôts et de Consignations, produit de la taxe sur les postes de radio ;

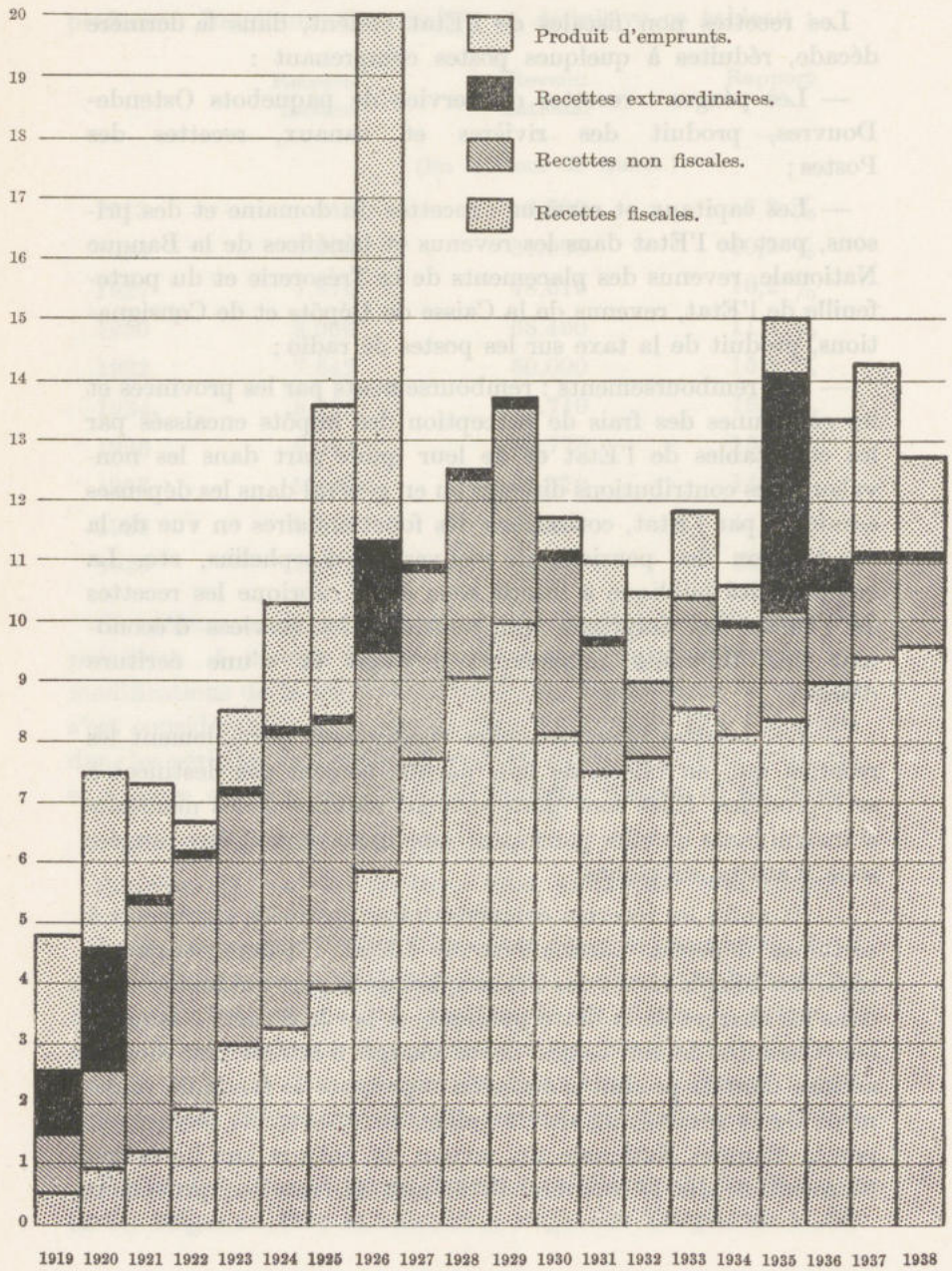
— Les remboursements : remboursements par les provinces et les communes des frais de perception des impôts encaissés par les comptables de l'Etat et de leur quote-part dans les non-valeurs des contributions directes ou en général dans les dépenses assumées par l'Etat, cotisations des fonctionnaires en vue de la constitution des pensions de veuves et d'orphelins, etc. La comptabilité publique a inscrit sous cette rubrique les recettes de l'Office des Imprimés qui centralise les services d'économat des différents ministères ; il s'agit là d'une écriture d'ordre ;

— Les recettes exceptionnelles comprenant normalement les recettes qui, en raison de leur nature, ne sont pas destinées à se reproduire. Elles sont pratiquement réduites à des montants si insignifiants qu'elles pourraient sans inconvénient être rangées sous d'autres rubriques ;

— Et enfin les recettes compensatoires destinées à subvenir à certaines dépenses particulières de l'Etat : paiement par la régie des Téléphones et des Télégraphes de la part qui lui incombe dans les charges de la dette publique, et par la Société Nationale des Chemins de fer belges de la charge d'intérêt fixe de ses actions dont le produit d'émission représente le fonds de roulement de la société (loi du 23 juillet 1926, art. 11), versement par la Banque Nationale du revenu de valeurs sur l'étranger (Convention du 18 octobre 1926, art. 4), recettes provenant

Recettes de l'Etat 1919-1939.

MILLIONS



de la Convention des marks, part du Congo dans la charge des emprunts émis pour compte commun, etc.

En dépit de leur multiplicité, ces différentes recettes ne dépassent pas la proportion de 10 à 20 p. c., selon les années, des recettes courantes de l'Etat. C'est une caractéristique des finances des Etats évolués que de n'avoir plus que des recettes propres modestes. Leur Imperium a pris la place de leur Dominium.

Les recettes fiscales de l'Etat tiennent la place la plus importante dans les recettes publiques ; elles feront donc l'objet d'une analyse spéciale.

Quant aux recettes du budget extraordinaire, elles ont évolué au cours des années au gré de la politique d'emprunt. Leur étude se confond avec l'analyse de celle-ci. Les produits divers qui figurent en recettes du budget extraordinaire ne comprennent guère en effet, en dehors des emprunts, que le produit des aliénations du Domaine et des actifs de l'Etat, et n'atteignent quelque importance qu'en 1926 d'une part et en 1935 et 1936 d'autre part, lorsqu'ils enregistrèrent, à l'occasion de chacune des dévaluations du franc, le produit de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque Nationale de Belgique.

SECTION III. — LA STRUCTURE DU SYSTÈME FISCAL.

Quelques questions principales se posent à propos de la structure du système fiscal.

A. PREMIÈRE QUESTION : Quelle est la contribution des revenus du travail et des revenus de la fortune acquise à la formation des ressources fiscales ?

Avant d'y répondre, il est nécessaire de poser un certain nombre d'hypothèses.

Il faut, en premier lieu, procéder au classement des revenus composant le revenu national entre ces différentes catégories. En utilisant les évaluations de M. le professeur Baudhuin,

on dresse ce tableau relatif à la situation qui se présentait en Belgique en 1938 :

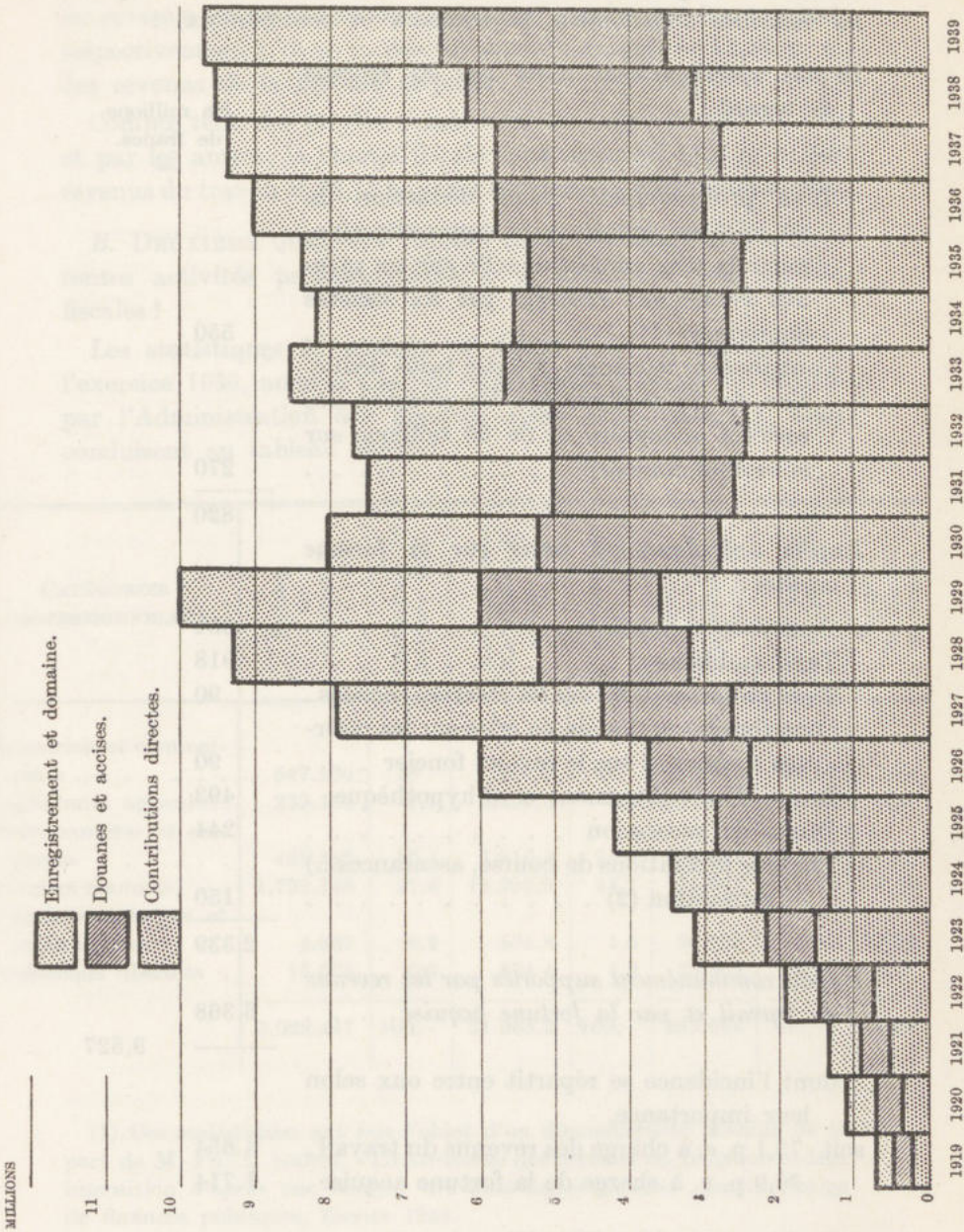
	En millions de francs.
<i>Revenus du travail :</i>	
Salaires	26.000
Fonctionnaires et employés	10.500
Tantièmes	650
Professions libérales	800
	37.950
<i>Revenus de la fortune acquise :</i>	
Immeubles	7.000
Dividendes et intérêts encaissés par des Belges	6.250
Réserves des sociétés anonymes	1.000
	14.250
<i>Revenus mixtes :</i>	
Exploitations industrielles	9.000
Agriculture.	4.000
	13.000
	65.200

Admettons, pour la simplicité de l'exposé, que les revenus mixtes soient imputables pour 73 p. c. au travail de l'exploitant et pour 27 p. c. au capital investi dans l'entreprise, hypothèse qui correspond sensiblement à la répartition des revenus du travail et des revenus de la fortune acquise. L'on aboutirait donc à cette répartition du revenu national :

Revenus du travail	47.700 millions ou 73,1 p. c.
Revenus de la fortune acquise.	17.500 millions ou 26,9 p. c.
	65.200 millions ou 100 p. c.

Il conviendrait en second lieu de faire un classement correspondant des charges fiscales. Cette opération est délicate, car à côté de taxes et d'impôts qui tombent nettement à charge des revenus de différente nature (impôts cédulaires, droits d'enregistrement et de succession), il en est d'autres qui tombent à charge de leur somme (impôt complémentaire personnel).

Recettes fiscales 1919-1939.



On tiendra pour valable le classement suivant (non compris les centimes additionnels provinciaux et communaux) :

Impôts spécifiquement assis sur les revenus du travail :

En millions de francs.

Taxe professionnelle (sous déduction de 90 millions représentant approximativement la taxe professionnelle sur les revenus versés aux réserves par les sociétés anonymes) (1)	550
Contribution nationale de crise (sous déduction de 30 millions sur les réserves des sociétés anonymes et de 60 millions sur le revenu foncier).	270
	<hr/> 820

Impôts spécifiquement assis sur la fortune acquise :

Contribution foncière	354
Taxe mobilière	918
Taxe professionnelle sur les réserves sociales	90
Contribution nationale de crise sur les réserves sociales et sur le revenu foncier	90
Droits d'enregistrement et d'hypothèque	493
Droits de succession	244
Timbres (opérations de bourse, assurances...) — estimation (2)	150
	<hr/> 2.339

Impôts communément supportés par les revenus du travail et par la fortune acquise 6.368

9.527

dont l'incidence se répartit entre eux selon leur importance,

soit 73,1 p. c. à charge des revenus du travail . 4.654
26,9 p. c. à charge de la fortune acquise . 1.714

(1) Réserves sociales 935 millions.

(2) Estimation du professeur BAUDHUIN dans *Précis de finances publiques* (Bruxelles, 1943).

D'après ces prémisses, les impôts spécifiquement assis sur les revenus du travail et sur la fortune acquise représenteraient respectivement 1,76 p. c. des revenus du travail et 13,36 p. c. des revenus de la fortune acquise.

Compte tenu des impôts communément supportés par les uns et par les autres, la charge fiscale représenterait 11,5 p. c. des revenus du travail et 23,15 p. c. des revenus de la fortune acquise.

B. DEUXIÈME QUESTION : Quelle est la contribution des différentes activités professionnelles à la formation des recettes fiscales ?

Les statistiques ici utilisées se rapportent aux résultats de l'exercice 1936, aucune analyse équivalente n'ayant été établie par l'Administration des finances après cette date (1). Elles conduisent au tableau suivant :

CATÉGORIES PROFESSIONNELLES	Nombre de contribuables	Pourcentage du nombre total	Revenus taxés (En millions de francs)	Pourcentage du revenu total	Impôt correspondant (En milliers de francs)	Pourcentage de l'impôt total	Rapport de l'impôt au revenu
Industriels et commerçants	547.100	18	7.372,5	23	132.455	34,30	1,79
Exploitants agricoles .	232.487	7,7	1.450,6	4,5	5.145	1,33	0,36
Fonctionnaires et employés	489.242	16,1	7.816,1	24,4	132.813	34,40	1,69
Ouvriers manuels. . .	1.739.146	57,4	14.292,8	44,7	44.567	11,60	0,31
Administrateurs et commissaires . . .	4.967	0,2	501,8	1,5	50.402	13,07	10,04
Professions libérales .	15.505	0,6	534,4	1,9	20.262	5,30	3,79
	3.028.447	100,-	31.968,2	100,-	385.644	100,-	1,26

(1) Ces statistiques ont fait l'objet d'un dépouillement détaillé de la part de M. FR.-A. SMETS, « La structure des revenus en Belgique et leur imposition d'après une analyse des statistiques fiscales », Institut belge de finances publiques, février 1944.

Les catégories professionnelles les plus importantes au point de vue fiscal sont les industriels et commerçants d'une part et les fonctionnaires et employés d'autre part. Elles sont taxées dans la même proportion, qui n'est pas éloignée du taux d'imposition moyen.

Par contre, les ouvriers manuels et les exploitants agricoles, importants par leur nombre, ne procurent au fisc que des recettes modestes. A l'opposé, les administrateurs et commissaires de sociétés et les professions libérales sont la source de recettes proportionnellement supérieures à leur nombre et à l'importance relative de leurs revenus.

C. TROISIÈME QUESTION : Quelle est la contribution des différents revenus capitalistes à la formation des recettes fiscales ?

Les revenus mobiliers et les revenus immobiliers soumis à l'impôt sont d'importance sensiblement égale. Les premiers s'élevèrent, en effet, en 1936, d'après les statistiques fiscales, à 6.050 millions de francs et les seconds à 6.313 millions. Cependant les premiers procurèrent à l'Etat 675 millions de recettes alors que les seconds ne lui procurèrent que 347 millions. D'après ces éléments, l'imposition des revenus mobiliers serait généralement double de celle des revenus immobiliers. Cependant cette inégalité est corrigée en tout ou en partie par le fait que des taxes locales s'ajoutent à la contribution foncière des revenus immobiliers. Compte tenu de cet élément, l'imposition des revenus immobiliers s'éleva à quelque 889 millions, ce qui renverse la relation à leur détriment. La relation des impôts aux revenus s'arrêterait en définitive à 11,1 p. c. pour les revenus mobiliers et à 14 p. c. pour les revenus immobiliers.

Encore le traitement des revenus mobiliers diffère-t-il considérablement d'après leur nature.

Les distinctions s'inspirent de considérations financières — exonération des revenus de fonds d'Etat belges —, ou sociales — dégrèvement des dépôts de la Caisse d'Epargne —, ou économiques — régime des obligations relativement aux actions —, ou simplement techniques.

Le tableau suivant peut être dressé :

Imposition des revenus mobiliers.

(En 1936.)

	Revenus mis en paiement en 1936 (millions de francs)	Taux d'imposi- tion de base (en p. c.)
REVENUS MOBILIERS :	—	—
<i>D'origine belge :</i>		
Actions belges	1.924	22
Obligations.	160	10 à 15
Capitaux investis.	67	10
Créances et prêts.	200	10 à 15
Dépôts divers	105	10 à 15
Fonds publics nationaux non exempts . .	746	2
Caisse d'Epargne, etc.	325	2 à 5
Non dénommés	106	—
	<hr/>	
	3.633	
<i>D'origine étrangère .</i>		
Valeurs étrangères réalisées à l'étranger .	917	6
Par des sociétés belges	346	6
	<hr/>	
	1.263	
Total des revenus imposés.	4.896	
Revenus exempts.	1.155	
	<hr/>	
	6.051	

L'apport le plus important fait au rendement de la taxe mobilière est imputable à l'impôt sur les dividendes et très accessoirement à l'impôt sur les revenus d'obligations. Les sociétés anonymes sont les principales contribuables de l'Etat. Par contre, les revenus issus de créances et de dépôts sont modestes tant en valeur absolue qu'en valeur relative. Près du cinquième des revenus mobiliers sont purement et simplement exonérés : revenus de fonds publics nationaux, intérêts de dépôts inférieurs à 2 p. c., etc.

D. QUATRIÈME QUESTION : Quelle est la contribution des différentes catégories sociales à la formation des recettes fiscales ?

La législation a introduit la progressivité de l'impôt partout où il était possible, c'est-à-dire essentiellement dans les impôts directs. C'est évidemment en matière de taxe professionnelle que son application est la plus aisée. Elle a conduit à la répartition suivante de la charge fiscale :

Répartition de la taxe professionnelle.

(Exercice 1936.)

CLASSES DE REVENUS	Nombre de contribuables	Pourcentage du total des contribuables	Revenus (En millions de francs)	Pourcentage du revenu total	Impôts afférents (En milliers de francs)	Pourcentage de la recette totale
Inférieurs à 5.000 francs . . .	992.838	32,7	4.467,8	14	1.072	0,3
De 5 à 10.000 francs. . . .	1.181.984	39	8.864,9	27,7	23.563	6,1
De 10 à 25.000 francs . . .	747.365	24,7	13.078,9	40,9	117.561	30,5
De 25 à 50.000 francs . . .	83.605	2,8	3.135,2	9,8	84.340	21,9
De 50 à 100.000 francs. . .	17.488	0,63	1.224,2	3,8	59.530	15,4
De 100 à 250.000 francs . .	4.260		681,6		47.161	
De 250 à 500.000 francs . .	647		226,4		23.275	
De 500 à 1 million de francs .	188		131,6		14.948	
De 1 à 2,5 millions de francs .	61	0,17	97,6	3,8	10.551	25,8
De 2,5 à 5 millions de francs .	6		21,0		1.179	
De 5 à 10 millions de francs .	4		28,0		2.082	
Plus de 10 millions	1		11		382	
	3.028.447	100,-	31.968,2	100,-	385.644	100,-

Les contribuables jouissant de revenus professionnels supérieurs à 50.000 francs, qui représentent 0,8 p. c. du nombre des contribuables et dont le revenu s'élève à 7,60 p. c. seulement du total des revenus professionnels, paient 41,2 p. c. de l'impôt. Au contraire, 71 p. c. des redevables qui ont un revenu inférieur à 10.000 francs et qui forment ensemble 13.332 millions de revenus ou 41 p. c. du total des revenus, ne supportent que 6,4 p. c. de la charge fiscale totale. Ces deux faits marquent

parfaitement l'influence de la progressivité dans la formation des ressources publiques.

La contribution foncière et la taxe mobilière ne se prêtent guère en principe à l'application de la progressivité. Cependant un phénomène se présente ici qui diffuse la charge fiscale des revenus immobiliers et des revenus mobiliers, notamment devant l'impôt complémentaire personnel ; il s'agit du morcellement de la propriété. Le fait a été noté depuis longtemps en Belgique. Il est clairement confirmé par les statistiques fiscales. 2.476 millions de revenus immobiliers sont enrôlés à l'impôt complémentaire personnel. Y échappent, en raison même des dispositions de la loi, les revenus inférieurs aux minima exonérés ainsi que les revenus immobiliers des personnes morales. Ces 2.476 millions de revenus se répartissent entre 180.519 redevables selon l'échelle suivante :

Répartition des revenus immobiliers.

(Exercice 1936.)

CLASSES DE REVENUS	Nombre de contribuables	Revenus par classe (En millions de francs)	Pourcentage du nombre de redevables	Pourcentage des revenus
Inférieurs à 10.000 francs . . .	123.937	557,7	68,6	22,5
De 10 à 25.000 francs	36.278	634,9	20,1	25,6
De 25 à 50.000 francs	13.159	493,5	7,2	19,9
De 50 à 100.000 francs	5.073	355,1	2,8	14,3
De 100 à 500.000 francs	2.027	405,4	1,1	16,3
De 500.000 francs et au delà .	45	29,2	0,2	1,4
	180.519	2.475,8	100,-	100,-

Ainsi donc 88,7 p. c. des contribuables se partageant 48,1 p. c. des revenus immobiliers imposables ont des revenus inférieurs à 25.000 francs.

Il en va de même en matière mobilière.

Répartition des revenus mobiliers.

(Exercice 1936.)

Classes de revenus	Montant des revenus (en millions de francs)	Pourcentage du total des revenus
Inférieurs à 10.000 francs	150	15,7
De 10 à 25.000 francs	165,7	17,4
De 25 à 50.000 francs	148,4	15,6
De 50 à 100.000 francs	136,7	14,3
De 100 à 500.000 francs	239,8	25,3
De 500.000 francs et plus	110,5	11,7
	951,1	100,-

En définitive, les revenus soumis à l'impôt complémentaire personnel — qui embrassent les revenus professionnels, immobiliers et mobiliers — contribuent dans ces proportions à la formation des revenus fiscaux :

Répartition des revenus soumis à l'impôt complémentaire personnel.

(Exercice 1936.)

REVENUS GLOBAUX	Nombre de contribuables	Pourcentage des contribuables	Revenus taxés (En millions de francs)	Pourcentage du revenu total	Impôt y afférent (En milliers (de francs)	Pourcentage de recette totale
Inférieurs à 25.000 francs . . .	162.800	59,5	3.256,0	32,7	29.274	11,94
De 25 à 50.000 francs	78.762	28,8	2.953,6	29,7	30.268	12,31
De 50 à 100.000 francs	23.266	8,5	1.628,6	16,3	23.398	9,55
De 100 à 250.000 francs	6.974	2,55	1.115,8	11,2	32.467	13,25
De 250 à 500.000 francs	1.196		418,6		37.618	15,35
De 500.000 à 1 million de francs.	310		217,0		31.386	12,81
De 1 à 2,5 millions de francs .	98	0,65	156,8	10,1	24.664	10,06
De 2,5 à 5 millions de francs .	18		63,0		11.300	4,61
De 5 à 10 millions de francs .	10		70,0		13.208	5,46
Plus de 10 millions de francs .	5		55,0		11.416	4,66
	273.439	100,-	9.934,4	100,-	244.999	100,-

Les revenus supérieurs à 250.000 francs qui appartiennent à 0,65 p. c. des contribuables et qui représentent 10,1 p. c. des revenus, paient 53 p. c. des impôts. Au contraire, les revenus inférieurs à 50.000 francs qui appartiennent à 88,3 p. c. des contribuables et qui représentent ensemble 62,4 p. c. des revenus, n'en paient que 24,25 p. c.

Tous ces éléments d'appréciation témoignent de la dispersion des revenus et de la gradation des impôts. L'une et l'autre sont l'expression d'une heureuse politique sociale.

Par contraste, les impôts indirects échappent à la progressivité et semblent pour cette raison tomber à charge de tous les contribuables sans considération de leur capacité contributive. Ils conservent une place considérable dans le régime fiscal. Une analyse superficielle des recettes fiscales de 1938 conduirait à la répartition suivante :

Impôts directs et impôts indirects en 1938.

	(En millions de francs)	Proportion
Impôts directs (1)	3.376	35,4 p. c.
Impôts indirects	6.151	64,6 p. c.
	9.527	100,— p. c.

Cependant cette classification rend inexactement compte de la répartition sociale des impôts.

Nombre d'impôts indirects frappent directement la richesse, tels les droits d'enregistrement.

Les autres ménagent des gradations de taux qui, dans une certaine mesure, correspondent à la capacité fiscale des contribuables.

C'est ainsi que les taxes sur les consommations de luxe — automobiles, alcool, vins, tabac, spectacles — sont sensiblement plus lourdes que les taxes sur les consommations ordinaires.

D'autre part, la plupart des produits de consommation nécessaires sont exonérés des droits de douane, d'accise et de trans-

(1) Y compris le produit des droits de succession.

mission, à moins que des raisons économiques expresses aient recommandé l'établissement d'une certaine protection (sucre, margarine).

Quelques indices en témoignent. Les droits d'accise et les taxes de consommation, qui semblent les moins démocratiques des impôts, étaient en 1938 les suivants :

	En millions de francs.
Alcool, vins, bière	826
Sucre	135
Tabacs	314
Allumettes et briquets	11
Vinaigre	—
Margarine et autres beurres artificiels	46
Huiles minérales	157
Divers.	10
	1.499

D'autre part, les droits de douane ne dépassaient guère à la même époque 20 p. c. des importations soumises à l'impôt et 6 p. c. de l'ensemble des importations, la différence entre ces deux chiffres marquant l'importance des importations libres.

Compte tenu de ces rectifications, l'on peut en définitive, avec toutes les réserves d'usage en pareille matière, dresser le tableau suivant, qui rend compte de la répartition sociale des impôts :

Répartition sociale des impôts en 1938.

	En millions de francs.
<i>I. Impôts sur le revenu ou la fortune :</i>	
a) Impôts sur les revenus du travail . . .	820
b) Impôts sur la fortune acquise	2.339
c) Récupérations diverses à charge des uns et des autres	220
	3.379

II. *Impôts de consommation :*

a) Sur les objets dits de luxe :	
Alcool, tabac, bière, vin.	1.140
Autos (un tiers du total)	117
Taxe de luxe (estimation)	400
Droits de douane sur objets de luxe (estimation)	500
Spectacles, jeux, débits de boisson, chasse .	153
	— 2.310
b) Sur les autres produits	3.838
	— 9,527

Ce tableau, faisant suite à l'analyse des recettes provenant des revenus du travail et de la fortune acquise, confirme que le système fiscal belge est orienté vers l'imposition des revenus et des consommations des classes aisées et ne demande qu'une contribution accessoire aux classes modestes de la population.

Cet effort social était méritoire au milieu des difficultés économiques et financières qui assaillaient le pays à la veille du grand conflit.

Interprétation du tableau des recettes publiques.

NOTIONS TECHNIQUES.

Quelques notions techniques sont nécessaires à l'interprétation des statistiques de recettes publiques. L'usage — et non la loi — a introduit, depuis 1884, la distinction des recettes ordinaires et des recettes extraordinaires, réservées les unes et les autres à des budgets distincts. Les premières constituent le revenu de l'Etat par contraste des secondes qui mettent en cause son capital par aliénation de ses actifs ou par augmentation de son passif. Les premières sont, par le fait même, régulières et les secondes irrégulières.

Entre ces deux catégories bien définies de recettes se place le groupe intermédiaire des recettes dites exceptionnelles qui, par leur irrégularité, participent aux caractéristiques des recettes extraordinaires, mais qui, par leur nature, relèvent des recettes

ordinaires ; elles sont pour cette raison inscrites sous la recette du budget ordinaire.

Les recettes ordinaires s'analysent elles-mêmes en *recettes fiscales* — recettes prélevées sur les tiers par voie d'autorité — et en *recettes propres* que l'Etat tire de l'exploitation de son domaine et de ses entreprises. La théorie financière voudrait que ces recettes soient nettement distinguées par les budgets et par les comptes. Si la comptabilité publique fait effectivement un chapitre spécial des recettes d'impôts, en les répartissant, selon leur origine, entre les contributions directes, les douanes et accises et l'enregistrement et domaines, elle disperse les recettes propres de l'Etat entre les chapitres des péages, des capitaux et revenus et des recettes des régies dont le contenu, mal défini, s'est modifié au cours des années selon les interprétations des gouvernements successifs.

Les *recettes des régies*, qui étaient englobées dans les recettes de péages, en furent séparées, en 1922, pour constituer un chapitre spécial du budget des voies et moyens. La rubrique des *péages* ne couvrit plus dès lors que certaines recettes des ports, des rivières et des canaux. Les recettes de régies s'étendirent par contre aux recettes des chemins de fer, des télégraphes et des téléphones, des postes, de la marine et ultérieurement même de l'Office des Imprimés — à partir de 1925 —, de l'électricité — en 1926 —, de l'aéronautique — à partir de 1926. Elles portèrent aussi — de 1921 à 1923 — la mention des recettes des services du ravitaillement constitués après la guerre de 1914-1918.

Mais la constitution de la Société Nationale des Chemins de fer belges le 7 août 1926 et celle de la Régie autonome des Télégraphes et Téléphones le 19 juillet 1930, en privant la rubrique de ses principales recettes, parurent lui enlever son intérêt. Les recettes d'exploitation de l'Administration des Postes et de l'Administration de la Marine (Services Ostende-Douvres et passages d'eau de l'Escaut) réintégrèrent dès lors la rubrique des péages.

La rubrique des *capitaux et revenus* contient des recettes qui pourraient aussi bien être assimilées à des recettes propres de l'Etat. Il s'agit de diverses recettes des administrations de l'enregistrement et des domaines (revenus du domaine, succes-

sions en déshérence, redevances pour brevets, minerval de l'enseignement), des postes (notamment la taxe sur la radiodiffusion perçue au profit de l'I. N. R.), des prisons et de la trésorerie générale (revenus du portefeuille et des participations, quote-part de l'Etat dans les bénéfices de la Banque Nationale). La rubrique recueillit en 1933, lors de la suppression de la rubrique des recettes de régies, certaines recettes des administrations des transports, de la marine (notamment les droits de pilotage) et de l'aéronautique. Ces recettes y voisinent depuis 1934 avec les droits spéciaux perçus à l'occasion de la délivrance de licences d'importation, qui procèdent plutôt de la nature de l'impôt.

Outre les recettes fiscales et les recettes propres de son domaine et de ses entreprises, l'Etat perçoit encore de la part des administrations ou établissements publics — provinces, communes, Société Nationale des Habitations à bon marché, Société Nationale des Chemins de fer belges, Régie des Téléphones et des Télégraphes, Congo belge, etc. — diverses recettes représentant leur contribution aux dépenses effectuées par l'Etat pour leur compte. Ces recettes sont inscrites sous la rubrique des *Remboursements* au budget ordinaire ou — depuis 1922 — sous celle des *Recettes Compensatoires*, selon leur nature. Sous le titre des *Recettes Compensatoires* furent encore inscrites certaines recettes que l'Etat entendait appliquer directement à une dépense déterminée — telles, certaines années, les recettes représentant la part de la Belgique, au titre de sa dette de guerre envers les Etats-Unis d'Amérique, dans l'annuité à verser par l'Allemagne.

L'Etat encaisse par contre au titre de divers impôts des sommes qui sont ensuite ristournées aux provinces et aux communes — ce qui grossit, d'une part, le chiffre de ses recettes et, d'autre part, le chiffre des dépenses figurant aux budgets des non-valeurs et remboursements.

Depuis 1921, enfin, un chapitre fut réservé aux *Recettes de réparation*. L'ensemble des recettes précédentes forment le *Budget des Voies et Moyens*.

Les *recettes du budget extraordinaire* sont de deux ordres. Elles comprennent les recettes extraordinaires proprement dites et le produit des emprunts.

Les *recettes extraordinaires* s'entendent généralement du produit de l'aliénation des parcelles du domaine, mais elles comprirent lors des dévaluations de 1926 et de 1935 le produit de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque Nationale. Les recettes des services du ravitaillement constitués après la guerre de 1914-1918, ainsi que les livraisons allemandes faites en compte « armistice », furent inscrites également sous cette rubrique en 1919 et en 1920 avant d'être transférées, en 1921, sous la rubrique des recettes de régies et sous celle des recettes de Réparations respectivement. Tous les *emprunts* de l'Etat ne sont pas portés au budget extraordinaire. Seuls lui sont imputés les emprunts faisant partie de la dette consolidée qui ont été émis avec l'autorisation du Parlement pour assurer la couverture du budget extraordinaire. Les emprunts de trésorerie en sont exclus.

Un exposé systématique de l'évolution des recettes publiques eût pu se satisfaire des classifications de la comptabilité publique si celles-ci avaient eu une certaine permanence. Les variations continuelles de la présentation des budgets et des comptes ont obligé le commentateur à procéder à un reclassement des rubriques et à une répartition de leur contenu pour permettre la comparaison des recettes de différente nature dans le temps. Ce travail préalable a cependant respecté, autant qu'il était possible, le cadre traditionnel des comptes des recettes. Il faut souhaiter qu'une réforme de la comptabilité publique imposera à l'avenir aux budgets et aux comptes des cadres fixes dans lesquels viendront s'insérer les recettes de diverse nature.

	1919	1920	1921
A. — BUDGET ORDINAIRE.			
I. — Recettes normales :			
<i>a) Impôts</i>			
1° Contributions directes	210.520.778,10	296.974.972,60	442.392.653,52
2° Douanes et accises	185.817.647,22	368.816.931,96	454.218.820,14
3° Enregistrement et Domaines	199.212.476,96	305.488.275,74	351.445.418,09
Total des impôts	595.550.902,28	971.280.180,30	1.248.056.891,75
<i>b) Péages (enregistr. et domaines)</i>			
	1.268.022,77	1.993.797,60	2.403.979,10
<i>c) Capitaux et revenus</i>			
	79.501.259,82	79.656.115,19	108.102.806,20
<i>d) Remboursements</i>			
	122.333.063,40	177.485.115,18	444.764.437,50
Total des recettes normales sans les régies	798.653.248,27 (1)	1.230.415.208,27 (1)	1.803.328.114,55 (1)
<i>e) Recettes des Régies</i>			
	460.546.076,04	974.259.031,20	2.476.022.019,31
Total des recettes normales .	1.259.199.324,31	2.204.674.239,47	4.279.350.133,86
II. — <i>Recettes exceptionnelles ..</i>	158.041.399,50	382.482.585,35	566.027.221,29
III. — <i>Recettes compensatoires ..</i>	—	—	—
IV. — <i>Recettes de réparation ..</i>	—	—	462.855.432,83
Total des recettes du budget ordinaire	1.417.240.723,81	2.587.156.824,82	5.308.232.787,98
B. — BUDGET EXTRAORDINAIRE.			
Produits divers (à l'exclusion d'emprunts)	1.236.169.597,93 (2)	2.024.512.437,69 (2)	162.211.437,36
Total des recettes autres qu'emprunts	2.653.410.321,74	4.611.669.262,51	5.470.444.225,34
Emprunts	2.148.228.623,88	2.809.568.459,66	1.823.186.837,57
Total des recettes	4.801.638.945,62	7.421.237.722,17	7.293.631.062,91
	(1) Chemins de fer T. T. Postes Marine	(1) Chemins de fer T. T. Postes Marine	(1) Chemins de fer T. T. Postes Marine
	(2) dt. ravitaillement 617.619.460,69 livraison au compte armistice 501.923.078,98	(2) dt. ravitaillement 797.256.725,25 livraison au compte armistice 1.933.980	Ravitaillement 1.340.314.153,54
Avances théoriques de Trésorerie. Différences entre dépenses et recettes	+ 2.693.027.890,53	+ 2.846.493.943,89	+ 1.016.855.080,55
Ressources totales (= Dépenses)	7.494.666.836,15	10.267.731.666,06	8.310.486.143,46

	1922	1923	1924
A. — BUDGET ORDINAIRE.			
I. — Recettes normales :			
<i>a) Impôts</i>			
1° Contributions directes	653.351.102,03	1.412.879.802,66	1.395.843.094,29
2° Douanes et accises	689.068.713,98	731.815.372,79	858.475.618,76
3° Enregistrement et Domaines	677.628.919,57	916.786.921,01	1.124.067.772,01
Total des impôts	2.020.048.735,58	3.061.482.096,46	3.378.386.485,06
<i>b) Péages (enregistr. et domaines)</i>			
	3.224.194,14	3.502.511,42	7.030.242,24
<i>c) Capitaux et revenus</i>			
	107.760.679,74	118.986.215,—	165.378.615,48
<i>d) Remboursements</i>			
	209.330.548,23	157.573.848,13	248.549.567,34
Total des recettes normales sans les régies	2.340.364.157,69 (1)	3.341.544.671,01 (1)	3.799.344.910,12 (1)
<i>e) Recettes des Régies</i>	1.360.304.513,14	1.478.718.505,46	2.023.374.081,89
Total des recettes normales.	3.700.668.670,83	4.820.263.176,47	5.822.718.992,01
II. — <i>Recettes exceptionnelles ..</i>	71.123.564,54	101.116.673,23	39.465.237,68
III. — <i>Recettes compensatoires ..</i>	814.464.500,—	721.503.706,60	300.141.699,80
IV. — <i>Recettes de réparation ..</i>	1.477.662.718,81	1.527.607.024,29	1.965.608.140,07
Total des recettes du budget ordinaire	6.063.919.454,18	7.170.490.580,59	8.127.934.069,56
B. — BUDGET EXTRAORDINAIRE.			
Produits divers (à l'exclusion d'emprunts)	91.048.744,27	3.903.461,14	24.121.655,43
Total des recettes autres qu'emprunts	6.154.968.198,45	7.174.394.041,73	8.152.055.724,99
Emprunts	634.163.326,85	1.453.453.627,09	2.067.939.668,48
Total des recettes	6.789.131.525,30	8.627.847.668,82	10.219.995.393,47
	(1) Chemins de fer T. T.	(1) Chemins de fer T. T.	(1) Chemins de fer T. T.
	Postes	Postes	Postes
	Marine	Marine	Marine
	Ravitaillement	Ravitaillement	Ravitaillement
	44.438.586,54	4.319.708	8.289.412,26
	Adm. centrale	Adm. centrale	Adm. centrale
			35.722.707,04
			Off. Impr.
			23.102.911,92
Avances théoriques de Trésorerie. Différences entre dépenses et recettes	+ 1.639.165.893,37	+ 73.569.759,68	— 554.411.259,80
Ressources totales (= Dépenses)	8.428.297.418,67	8.701.417.428,50	9.665.584.133,67

	1925	1926	1927
A. — BUDGET ORDINAIRE.			
I. — Recettes normales :			
<i>a) Impôts</i>			
1° Contributions directes.....	1.897.902.604,58	2.422.652.843,86	2.698.760.298,99
2° Douanes et accises.....	986.159.605,70	1.344.469.608,51	1.703.256.978,01
3° Enregistrement et Domaines	1.182.931.051,36	2.156.256.077,16	3.474.142.384,54
Total des impôts.....	4.066.993.261,64	5.923.378.529,53	7.876.159.661,54
<i>b) Péages (enregistr. et do- maines).....</i>	<i>6.652.285,92</i>	<i>7.613.973,01</i>	<i>24.787.799,02</i>
<i>c) Capitaux et revenus.....</i>	<i>310.726.701,17</i>	<i>240.112.337,30</i>	<i>205.458.617,93</i>
<i>d) Remboursements.....</i>	<i>311.147.924,72</i>	<i>318.366.858,45</i>	<i>379.910.652,28</i>
Total des recettes normales sans les régies.....	4.695.520.173,45 (1)	6.489.471.698,29 (1)	8.486.316.730,77 (1)
<i>e) Recettes des Régies.....</i>	<i>2.185.050.875,72</i>	<i>1.946.242.068,74</i>	<i>608.997.011,75</i>
Total des recettes normales.	6.880.571.049,17	8.435.713.767,03	9.095.313.742,52
II. — <i>Recettes exceptionnelles..</i>	<i>77.757.128,42</i>	<i>30.321.093,78</i>	<i>10.103.263,32</i>
III. — <i>Recettes compensatoires..</i>	<i>307.527.020,68</i>	<i>371.174.704,37</i>	<i>731.600.201,20</i>
IV. — <i>Recettes de réparation..</i>	<i>1.061.004.708,49</i>	<i>627.408.287,19</i>	<i>986.019.116,64</i>
Total des recettes du budget ordinaire.....	8.326.859.906,76	9.464.617.852,37	10.823.036.323,68
B. — BUDGET EXTRAORDINAIRE.			
Produits divers (à l'exclusion d'emprunts).....	150.083.944,98	2.050.441.948,25	121.847.431,31
Total des recettes autres qu'emprunts.....	8.476.943.851,74	11.515.059.800,62	10.944.883.754,99
Emprunts.....	5.389.016.114,62	8.707.637.986,36	230.518.399,28
Total des recettes.....	13.865.959.966,36	20.222.697.786,98	11.175.402.154,27
	(1) Chemins de fer	(1) Ch. fer (reliquat)	(1) —
	T. T.	T. T.	T. T.
	Postes	Postes	Postes
	Marine	Marine	Marine
	—	—	—
	Adm. centrale	Adm. centrale	Adm. centrale
	67.806.823,80	1.346.195,03	Off. Impr.
	Off. Impr.	Off. Impr.	—
	23.408.789,05	28.034.443,26	Aéron.
		Electr.	
		Aéron.	
Avances théoriques de Trésorerie. Différences entre dépenses et recettes.....	— 196.946.625,30	— 4.638.108.988,57	— 1.905.699.771,49
Ressources totales (= Dépenses).....	13.669.013.341,06	15.584.588.798,41	9.269.702.382,78

	1928	1929	1930
A. — BUDGET ORDINAIRE.			
I. — Recettes normales :			
a) Impôts			
1° Contributions directes.....	3.171.995.220,89	3.602.492.255,50	2.865.683.208,56
2° Douanes et accises	2.007.203.249,61	2.319.642.412,62	2.332.272.421,35
3° Enregistrement et Domaines	3.955.675.449,98	4.088.778.378,98	2.871.838.053,63
Total des impôts	9.134.873.920,48	10.010.913.047,10	8.069.793.683,54
b) Péages (enregistr. et domaines)			
	33.900.796,89	30.446.313,50	7.208.150,31
c) Capitaux et revenus			
	290.065.113,73	435.299.050,37	341.135.280,87
d) Remboursements			
	353.376.374,93	458.835.281,95	498.381.921,37
Total des recettes normales sans les régies	9.812.216.206,03 (1)	10.935.493.692,92 (1)	8.916.519.036,09 (1)
e) Recettes des Régies			
	727.451.335,57	799.670.677,28	522.278.028,31
Total des recettes normales.	10.539.667.541,60	11.735.164.370,20	9.438.797.064,40
II. — Recettes exceptionnelles ..			
	9.505.986,68	474.839,99	1.864.171,07
III. — Recettes compensatoires ..			
	664.600.272,76	785.156.059,21	676.120.725,35
IV. — Recettes de réparation ..			
	1.110.065.124,19	1.212.623.327,75	952.874.687,71
Total des recettes du budget ordinaire	12.323.838.925,23	13.733.418.597,15	11.069.656.648,53
B. — BUDGET EXTRAORDINAIRE.			
Produits divers (à l'exclusion d'emprunts)			
	39.088.383,21	67.332.341,94	66.466.397,49
Total des recettes autres qu'emprunts	12.362.927.308,44	13.800.750.939,09	11.136.123.046,02
Emprunts			
	6.214.000,—	1.006.000,—	588.696.497,50
Total des recettes	12.369.141.308,44	13.801.756.939,09	11.724.819.543,52
	(1) —	(1) —	(1) —
	T. T.	T. T.	—
	Postes	Postes	Postes
	Marine	Marine	Marine
	—	—	—
	Adm. centrale	Adm. centrale	Adm. centrale
	Off. Impr.	Off. Impr.	Off. Impr.
	—	—	—
	Aéron.	Aéron.	Aéron.
Avances théoriques de Trésorerie. Différences entre dépenses et recettes	— 1.568.382.784,86	— 1.524.132.996,62	+ 2.132.449.931,07
Ressources totales (= Dépenses)	10.800.758.523,58	12.277.623.942,47	13.857.269.474,59

	1931	1932	1933
A. — BUDGET ORDINAIRE.			
I. — Recettes normales :			
<i>a) Impôts</i>			
1° Contributions directes	2.676.076.262,99	2.339.096.574,59	2.880.671.105,49
2° Douanes et accises	2.338.968.823,50	2.675.006.317,41	2.775.803.573,72
3° Enregistrement et Domaines	2.510.251.916,73	2.627.728.108,25	2.816.159.554,88
Total des impôts	7.525.297.003,22	7.641.831.000,25	8.472.634.234,09
<i>b) Péages (enregistr. et domaines)</i>			
	8.806.963,37	6.832.390,39	18.437.443,66
<i>c) Capitaux et revenus</i>			
	176.819.872,26	171.777.676,89	165.230.505,54
<i>d) Remboursements</i>			
	219.085.106,46	252.541.034,72	818.072.960,93
Total des recettes normales sans les régies	7.930.008.945,31 (1)	8.072.982.102,25 (1)	9.474.375.144,22 (1)
<i>e) Recettes des Régies</i>			
	534.823.038,20	496.229.552,01	421.732.272,13
Total des recettes normales.	8.464.831.983,51	8.569.211.654,26	9.896.107.416,35
II. — Recettes exceptionnelles ..			
	243.996,53	127.872,18	13.675,25
III. — Recettes compensatoires ..			
	453.746.825,84	238.018.249,80	326.157.195,67
IV. — Recettes de réparation ..			
	844.114.301,21	205.046.080,35	193.605.908,78
Total des recettes du budget ordinaire	9.762.937.107,09	9.012.403.856,59	10.415.884.196,05
B. — BUDGET EXTRAORDINAIRE.			
Produits divers (à l'exclusion d'emprunts)			
	34.990.887,—	13.387.545,07	21.263.361,17
Total des recettes autres qu'emprunts	9.797.927.994,09	9.025.791.401,66	10.437.147.557,22
Emprunts			
	1.283.032.302,—	1.443.772.075,59	1.470.968.390,—
Total des recettes	11.080.960.296,09	10.469.563.477,25	11.908.115.947,22
	(1) —	(1) —	(1) —
	Postes	Postes	Postes
	Marine	Marine	Marine
	—	—	—
	Adm. centrale	Adm. centrale	—
	Off. Impr.	Off. Impr.	—
	—	—	—
	Aéron.	Aéron.	Aéron.
			Transports
Avances théoriques de Trésorerie. Différences entre dépenses et recettes	+ 997.361.687,47	+ 1.183.076.307,97	— 721.299.831,39
Ressources totales (= Dépenses)	12.078.321.983,56	11.652.639.785,22	11.186.816.115,83

	1934	1935	1936
A. — BUDGET ORDINAIRE.			
I. — Recettes normales :			
a) Impôts			
1° Contributions directes.....	2.799.486.586,94	2.609.850.927,60	3.007.054.454,44
2° Douanes et accises.....	2.750.865.288,74	2.791.685.656,74	2.849.266.449,21
3° Enregistrement et Domaines	2.642.811.377,45	2.927.720.255,07	3.145.603.452,74
Total des impôts.....	8.193.163.253,13	8.329.256.839,41	9.001.924.356,39
b) Péages (enregistr. et do- maines).....	8.403.302,64	8.635.350,48	9.024.017,02
c) Capitaux et revenus.....	209.574.667,72	553.904.257,35	315.409.612,61
d) Remboursements.....	599.933.977,48	310.436.527,97	552.484.952,17
Total des recettes normales sans les régies.....	9.011.075.200,97 (1)	9.202.232.975,21 (1)	9.878.842.938,19 (1)
e) Recettes des Régies.....	425.783.340,69	445.669.356,41	477.258.920,88
Total des recettes normales.	9.436.858.541,66	9.647.902.331,62	10.356.101.859,07
II. — Recettes exceptionnelles..	519.010,32	744.114,12	1.771.262,58
III. — Recettes compensatoires..	412.886.625,30	290.722.231,84	228.782.135,42
IV. — Recettes de réparation..	86.795.850,31	75.201.129,70	48.225.062,54
Total des recettes du budget ordinaire.....	9.937.060.027,59	10.014.569.807,28	10.634.880.319,61
B. — BUDGET EXTRAORDINAIRE.			
Produits divers (à l'exclusion d'emprunts).....	11.669.988,12	4.277.664.875,61	703.509.871,53
Total des recettes autres qu'emprunts.....	9.948.730.015,71	14.292.234.682,89	11.338.390.191,14
Emprunts.....	712.055.889,68	805.623.542,96	2.163.162.330,70
Total des recettes.....	10.660.785.905,39	15.097.858.225,85	13.501.552.521,84
	(1) —	(1) —	(1) —
	—	—	—
	Postes	Postes	Postes
	Marine	Marine	Marine
	—	—	—
	—	—	—
	—	—	—
	Aéron.	Aéron.	Aéron.
	Transports	Transports	Transports
Avances théoriques de Trésor- erie. Différences entre dé- penses et recettes.....	+ 611.289.364,25	— 1.530.290.551,32	+ 345.199.589,65
Ressources totales (= Dé- penses).....	11.272.075.269,64	13.567.567.674,53	13.846.752.111,49

	1937	1938	1939
A. — BUDGET ORDINAIRE.			
I. — Recettes normales :			
a) Impôts			
1° Contributions directes	2.827.743.758,79	3.131.698.508,80	3.439.605.735,58
2° Douanes et accises	3.016.589.377,46	3.061.369.592,62	2.978.743.169,03
3° Enregistrement et Domaines	3.597.803.341,25	3.334.109.534,90	3.196.601.024,30
Total des impôts	9.442.136.477,50	9.527.177.636,32	9.614.949.928,91
b) Péages (enregistr. et domaines)			
	9.935.171,37	9.314.838,41	9.319.754,81
c) Capitaux et revenus			
	289.260.457,49	330.989.081,46	456.098.132,10
d) Remboursements			
	533.534.876,24	440.389.245,38	499.209.647,73
Total des recettes normales sans les régies	10.274.866.982,60 (1)	10.307.870.801,57 (1)	10.579.577.463,55 (1)
e) Recettes des Régies	506.545.302,58	515.811.724,73	477.911.090,17
Total des recettes normales ..	10.781.412.285,18	10.823.682.526,30	11.057.488.553,72
II. — Recettes exceptionnelles ..	116.233,78	1.745,90	293.355,71
III. — Recettes compensatoires ..	266.407.469,48	257.788.164,07	190.537.580,79
IV. — Recettes de réparation ..	54.297.389,68	26.930.870,95	90.951.584,93
Total des recettes du budget ordinaire	11.102.233.378,12	11.108.403.307,22	11.339.271.075,15
B. — BUDGET EXTRAORDINAIRE.			
Produits divers (à l'exclusion d'emprunts)			
	27.791.185,43	32.046.159,80	192.129.671,40
Total des recettes autres qu'emprunts	11.130.024.563,55	11.140.449.467,02	11.531.400.746,55
Emprunts	3.229.143.903,55	1.759.998.790,34	57.000,00
Total des recettes	14.359.168.467,10	12.900.448.257,36	11.531.457.746,55
(1) —	(1) —	(1) —	
Postes Marine	Postes Marine	Postes Marine	
—	—	—	
—	—	—	
—	—	—	
—	—	—	
—	Aéron.	Aéron.	
Transports	Transports	Transports	
	Caisse Dépôts et Consignations	Caisse Dépôts et Consignations	
Avances théoriques de Trésorerie. Différences entre dépenses et recettes	— 184.272.018,78	+ 1.581.069.487,01	+ 5.011.014.460,99
Ressources totales (= Dépenses)	14.174.896.448,32	14.481.517.744,37	16.542.471.207,54

1919	1918	1917	1916	1915
A. - Human Resources				
I. - Human Resources				
17	17	17	17	17
18	18	18	18	18
19	19	19	19	19
Total for section 1919				
Total for section 1918				
Total for section 1917				
Total for section 1916				
Total for section 1915				
B. - Human Resources				
I. - Human Resources				
Total for section 1919				
Total for section 1918				
Total for section 1917				
Total for section 1916				
Total for section 1915				

INTRODUCTION

Les quelques vingt années qui précèdent le spectacle d'années
deux guerres sont... dans le...
ÉVOLUTION
DES DÉPENSES PUBLIQUES
DE 1919 A 1939

PAR

GASTON COPPÉE

INSPECTEUR DES FINANCES

Les suites de la... les difficultés... effet d'élargir... de développer son... d'aborder tous les chapitres de dépenses.

Ainsi, les budgets que nous présenterons au cours de ce livre sont profondément différents de ceux qui ont précédé la première guerre mondiale.

Pour mieux montrer le chemin parcouru, peut-être ne sera-t-il pas inutile de rappeler quelques chiffres relatifs à la période précédente (1).

En fait, c'est depuis 1880 que, malgré les récessions conjuguées conjuguées dans le pays à l'étranger, les budgets ont accusé, d'année en année, un développement continu.

Le premier exercice complet, celui de 1881, enregistrera une dépense totale de 112 millions.

(1) Cf. l'étude de M. Fournier, *Les budgets de 1880 à 1914*, Paris, dans le tome 1^{er} de *Revue économique*.

ÉVOLUTION
DES DÉPENSES PUBLIQUES
DE 1919 A 1939

PAR
GASTON COPPÉE

IMPRIMERIE DES ÉMILÉES

INTRODUCTION.

Les quelque vingt années qui constituent la période d'entre-deux-guerres sont particulièrement riches en faits et en enseignements dans le domaine financier et budgétaire.

L'œuvre de restauration entreprise au lendemain de l'armistice, la crise monétaire et de trésorerie de 1925-1926, la grande dépression économique des années 1930 et suivantes, succédant à un « boom » économique sans précédent, la deuxième dévaluation de 1935, la tension internationale préluant à l'ouverture de nouvelles hostilités, sont autant d'événements qui affectèrent profondément les budgets de l'Etat.

Les suites de la guerre, l'évolution des conceptions sociales, les difficultés économiques, les crises financières, eurent pour effet d'élargir considérablement le champ des activités de l'Etat, de développer son appareil administratif, de multiplier et d'alourdir tous les chapitres de dépenses.

Aussi, les budgets que nous passerons en revue diffèrent-ils profondément de ceux qui ont précédé la première guerre mondiale.

Pour mieux mesurer le chemin parcouru, peut-être ne sera-t-il pas inutile de rappeler quelques chiffres relatifs à la période précédente (1).

En fait, c'est depuis 1830 que, nonobstant la relative stabilité monétaire dont le pays a bénéficié, les budgets ont accusé, d'année en année, un accroissement continu.

Le premier exercice complet, celui de 1831, enregistra une dépense totale de 112 millions.

(1) Cf. l'étude de M. PIERRE VAN DER REST, « Les budgets de 1830 à 1913 », parue dans le tome I^{er} du présent ouvrage.

Ensuite, l'évolution fut la suivante (dépenses ordinaires plus dépenses extraordinaires) :

1840	124 millions
1850	118 millions
1860	159 millions
1870	217 millions
1880	382 millions
1890	418 millions
1900	574 millions.

A partir de 1901, la tendance à la hausse s'accrut. En douze années, soit de 1901 à 1913, l'augmentation atteignit 50 p. c. ainsi que l'attestent les chiffres ci-dessous :

EXERCICE BUDGÉTAIRE	BUDGET ORDINAIRE (RÉGIES ET ADMINISTRATIONS)	SERVICES EXTRAORDINAIRES ET SPÉCIAUX (PREMIER OUTILLAGE ET INVESTIS- SEMENTS)	TOTAL
—	—	—	—
(En millions de francs.)			
1901	498	104	602
1902	591	180	771
1910	672	156	828
1911	689	121	810
1912	749	146	895
1913	765	141	906

Ce n'est pas seulement en raison de leur volume que les budgets antérieurs à la première guerre se distinguent de ceux que nous étudierons. Leur contenu fut également bien différent et tout autre, l'importance respective des postes qui les constituèrent.

Le tableau ci-dessous donne une synthèse des dépenses constatées dans les comptes définitifs de l'exercice 1913 :

<i>Dépenses ordinaires :</i>	En millions de francs.
	—
Dette publique	215
Non-valeurs	3
Dépenses des Administrations	267
Frais d'exploitation des Régies (chemins de fer, postes, marine, télégraphes)	280
	—
TOTAL	765
<i>Dépenses extraordinaires :</i>	
Chemins de fer	72
Autres Régies	11
Défense Nationale	14
Travaux civils	43
	—
TOTAL	141
	—
Total ordinaire plus extraordinaire	906

Nous retrouverons ces diverses catégories de dépenses dans les budgets d'après-guerre, affectées, il est vrai, de coefficients multiplicateurs d'importance variable ; mais nous y trouverons en outre de nouvelles charges : non seulement les dépenses consécutives à la guerre, mais également celles résultant des multiples interventions de l'Etat dans les domaines social et économique (dépenses de transfert).

Ainsi donc, à la veille de la première guerre mondiale, le budget belge se rapprochait progressivement du milliard. En pourcentage il se répartissait comme suit :

40 p. c. pour les Régies, dont près de 10 p. c. consacrés à des investissements ;

25 p. c. pour la Dette publique ;

30 p. c. pour les dépenses administratives ;

5 p. c. pour les investissements Etat.

* * *

Les budgets des années de guerre devaient, évidemment, subir l'influence des bouleversements qui frappèrent le pays.

Nous nous bornerons à citer, pour cette période, le chiffre total que ces dépenses atteignirent (1) :

1914 :	912 millions	dont 433 millions	à l'extraordinaire ;
1915 :	1.706 millions	dont 609 millions	à l'extraordinaire ;
1916 :	1.829 millions	dont 2 millions	à l'extraordinaire ;
1917 :	2.369 millions	dont 6 millions	à l'extraordinaire ;
1918 :	2.431 millions	dont 3 millions	à l'extraordinaire.

Avant de clore le rappel de la situation budgétaire de la période antérieure à celle que nous allons parcourir, signalons qu'à la fin de l'année 1913, le déficit cumulé des exercices budgétaires successifs depuis 1830, s'élevait à 527 millions. A la fin de l'année 1918, ce même déficit atteignait 2.659 millions.

Ces chiffres étaient pourtant encore bien loin de traduire le degré réel d'appauvrissement de notre pays.

* * *

Les 21 budgets qui ont servi de cadre aux fonctions, activités et interventions de l'Etat, de 1919 à 1939, se répartissent sur quatre périodes :

a) De 1919 à 1926, période de restauration, au cours de laquelle le total des dépenses ordinaires et extraordinaires passa de 7,5 milliards à 15,6 milliards, Régies comprises, soit une augmentation de plus de 100 p. c. :

1919	7.494 millions
1920	10.267 millions
1921	8.310 millions
1922	8.428 millions
1923	8.701 millions
1924	9.665 millions
1925	13.669 millions
1926	15.584 millions.

(1) Les chiffres cités ne comprennent pas certaines dépenses afférentes aux années de guerre, mais comptabilisées à charge de budgets ultérieurs ; un montant total de 2.146 millions d'arriérés a été incorporé dans le seul budget de l'exercice budgétaire de 1919.

b) De 1927 à 1930, période d'expansion économique; non compris les dépenses des chemins de fer, constitués en Société nationale, avec budget distinct, les dépenses de l'Etat évoluèrent entre 9,2 milliards et 13,8 milliards :

1927	9.269 millions
1928	10.800 millions
1929	12.277 millions
1930	13.857 millions.

c) De 1931 à 1934, période de déflation pendant laquelle se succédèrent des budgets en déficit, nonobstant des dépenses en diminution de 1 à 2,5 milliards par rapport à l'exercice 1930 :

1931	12.078 millions
1932	11.652 millions
1933	11.186 millions
1934	11.272 millions.

d) Enfin, dernière période qui s'étend de 1935 à 1939, de la deuxième dévaluation du franc à la deuxième guerre mondiale, période pendant laquelle le flux des dépenses reprit une marche irrésistiblement ascendante :

1935	13.567 millions
1936	13.846 millions
1937	14.174 millions
1938	14.481 millions
1939	16.542 millions.

CHAPITRE PREMIER.

Première période. — De l'armistice à la première dévaluation (1919-1926).

MM. Vrancken et Seulen, dans leur étude « Financement et liquidation de la première guerre mondiale », publiée en tête du présent ouvrage, ont décrit les multiples charges auxquelles la Belgique devait faire face après quatre années de guerre et d'occupation.

Ce fut au cours des exercices qui s'échelonnèrent de 1919 à 1926, que les budgets furent le plus lourdement affectés par le poids des dépenses consécutives au fléau qui venait de dévaster le pays : arriérés des années de guerre, liquidation de la guerre, dépenses énormes de réparations, indemnisation de toutes les catégories de victimes de la guerre, opérations d'assainissement financier, dépenses consécutives à la hausse du coût de la vie, etc.

Pour la facilité de l'exposé, nous avons subdivisé cette période en trois phases :

L'immédiate après-guerre (1919 et 1920) ;

Vers l'équilibre et la stabilisation (1921 à 1924) ;

La crise monétaire et de trésorerie (1925 et 1926).

SECTION I^{re}. — L'IMMÉDIATE APRÈS-GUERRE (1919-1920).

Les premiers budgets qui suivirent l'armistice furent évidemment des budgets de transition.

Le projet de budget pour 1919 soumis aux Chambres législatives par le Premier Ministre Delacroix, en même temps Ministre des Finances, traduisait une situation financière lourdement obérée.

Le montant des prévisions initiales des crédits s'élevait à 9.882 millions, chiffre énorme pour l'époque, chiffre égal à dix fois celui de l'exercice 1913 et plus élevé, à lui seul, que le total des cinq budgets de la période de guerre.

Quel fut l'accueil réservé par le Parlement à ce premier budget ?

Il semble bien que de prime abord, ce premier budget ne causa pas trop d'inquiétudes à la plupart des membres du Parlement. Il est vrai que les hommes politiques de cette époque étaient loin de se douter, à ce moment, que le pays s'installait à un niveau de dépenses que l'on ne pourrait plus faire descendre. De plus, presque tout le monde était persuadé que ces charges donneraient lieu à remboursement au titre des créances de guerre.

On croyait aussi que nonobstant le gonflement de la circulation

monétaire qui était passée à 7 milliards contre 1 milliard en 1913, la hausse des prix n'était que passagère ; elle devait se résorber, pensait-on, et entraîner avec elle un retour à des budgets plus normaux.

Toutes ces espérances devaient être cruellement démenties par les faits.

Les dépenses réelles rattachées à l'exercice 1919, telles qu'elles apparaissent dans les comptes définitifs, n'atteignirent pas les prévisions du projet initial de budget. En effet, les dépenses réelles de l'exercice 1919 se situèrent finalement aux environs de 7,5 milliards, soit à un niveau inférieur de quelque 2,5 milliards, par rapport aux chiffres du budget primitif.

**Tableau synthétique des dépenses de l'exercice 1919,
d'après les comptes définitifs.**

(En millions de francs.)

	DÉPENSES PROPRES A L'EXERCICE 1919	DÉPENSES ARRIÉRÉES RATTACHÉES A L'EXERCICE 1919	TOTAL
Dépenses ordi- naires	3.398	1.615	5.013
Dépenses extra- ordinaires	1.950	531	2.481
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	5.348	2.146	7.494

Le relevé ci-dessous donne une idée des principales catégories de dépenses qui grevèrent les différentes parties du budget général (en millions) :

1° *Dépenses ordinaires, propres à l'exercice 1919 :*

Dette publique	843
Régies	934
Ministère de la Guerre	1.141
Départements civils	430
Non-valeurs et remboursements	50
	<hr/>
TOTAL	3.398

2° *Dépenses extraordinaires propres à l'exercice 1919 :*

Indemnités et avances aux ayants droit à des dommages de guerre.	580
Ravitaillement (en contrepartie, un montant de 617 millions provenant de la revente d'articles de ravitaillement figurait parmi les recettes extraordinaires de cet exercice)	643
Office des régions dévastées.	31
Reconstruction agricole.	117
Secours divers (Fonds du roi Albert — évacués, sinistrés, chômeurs, œuvres diverses).	300
Investissements d'Etat.	89
Investissements des Régies (chemins de fer notamment).	160
Divers	30
TOTAL.	1.950

3° Quant aux dépenses arriérées (2.146 millions), aussi bien celles classées en dépenses ordinaires qu'en dépenses extraordinaires, elles constituèrent, pour leur quasi-totalité, des dépenses résultant de la guerre.

En définitive, si l'on récapitule toutes les dépenses directement consécutives à la guerre, qui sont comprises dans le budget de l'exercice 1919, on obtient le chiffre impressionnant de 5,5 milliards sur un total de dépenses de 7,5 milliards.

* * *

Le budget pour l'exercice 1920 fut encore l'œuvre du ministre Delacroix. Il s'élevait, lors de son dépôt sur le bureau de la Chambre des représentants, au montant total de 8.566 millions.

Divers amendements portèrent ce chiffre à 9.356 millions.

En cours d'exercice, des crédits supplémentaires vinrent s'ajouter, pour un montant de 3.438 millions; le total des prévisions était ainsi porté à 12.794 millions.

Ces gonflements successifs des crédits budgétaires qui situaient finalement les prévisions à 50 p. c. au-dessus des chiffres initiaux, témoignent de l'instabilité qui régnait à l'époque, en matière budgétaire.

Quant aux dépenses réelles, elles restèrent bien en dessous des chiffres des crédits votés ; elles s'élevèrent néanmoins au total encore bien lourd de 10.267 millions.

Les dépenses pour l'exercice 1920, telles qu'elles ressortent des comptes définitifs, se présentent comme suit (en millions) :

1^o *Dépenses ordinaires :*

Dette publique	715
Régies	1.124
Défense Nationale et gendarmerie.	610
Départements civils	679
Non-valeurs et remboursements	91
	<hr/>
TOTAL	3.219

2^o *Dépenses extraordinaires normales :*

Dette publique	300
Défense Nationale	40
Opérations financières	112
Investissements Etat.	120
Investissements des Régies	193
	<hr/>
TOTAL	765

3^o *Dépenses extraordinaires résultant de la guerre :*

Dette publique	372
Indemnités, avances aux ayants droit à des dommages de guerre	593
Ravitaillement (en contrepartie, un montant de 1.797 millions figurait en recettes)	2.908
Office des Régions dévastées	440
Reconstruction agricole.	79
Réparations du Domaine public :	
Etat	286
Régies	1.181
Œuvres, interventions, secours divers	423
	<hr/>
TOTAL	6.282

Total général 10.267

En regard de ce total de 10.267 millions de dépenses, figuraient des recettes pour un montant de 7.421 millions, dont 2.587 millions de recettes ordinaires et 4.834 millions de recettes extraordinaires (emprunts compris); l'excédent des dépenses sur les recettes atteignait ainsi pour le seul exercice 1920, le montant de 2.846 millions. Le quart du budget n'était donc pas couvert par des recettes budgétaires!

* * *

Les deux premiers budgets de la période que nous passons en revue montrent à quel point la gestion des dépenses publiques se trouvait bouleversée par quatre années de guerre : résumons-les les caractéristiques essentielles :

1° Accroissement considérable du volume total des dépenses par suite des charges nées de la guerre et de la hausse du coût de la vie. Cet accroissement se traduisait par l'augmentation des crédits à l'ordinaire et par l'inscription de crédits de réparation et de restauration très importants. Par contre, les dépenses d'investissements étaient contractées à l'extrême ;

2° Excédents importants des dépenses sur les recettes : déficits de 2,7 milliards en 1919 et 2,8 milliards en 1920 ; non-adaptation des recettes fiscales ; déficit également des services spéciaux (Régies et Ravitaillement). Ces excédents des dépenses sur les recettes se trouvent à l'origine du gonflement de la Dette publique, en particulier de la Dette flottante ; c'est cette situation qui, en s'aggravant, finira par provoquer, en 1926, une crise de trésorerie sans précédent ;

3° Pas de séparation entre les dépenses d'administration proprement dites et les dépenses provenant d'opérations commerciales (chemins de fer, téléphones, télégraphes, ravitaillement, etc.) ;

4° Inscription à l'extraordinaire de crédits importants couvrant des charges permanentes, à savoir : dépenses de fonctionnement de certains services de guerre, travaux d'entretien, charges de la Dette publique ; dépenses de ravitaillement.

On trouve même au budget extraordinaire, les premiers crédits d'assurance et de prévoyance sociale : encouragements aux institutions s'occupant du placement gratuit des travailleurs,

subsidés à des associations mutualistes, majoration des rentes allouées aux victimes d'accidents du travail, secours aux chômeurs, etc. ;

5° Remaniements fréquents des prévisions initiales par le jeu des amendements, des suppléments et des annulations de crédits ;

6° Dispersion des crédits relatifs à un même objet : l'exemple le plus typique est celui des crédits relatifs à l'amortissement de la Dette publique que l'on trouve dans toutes les parties du budget : ordinaire, guerre, extraordinaire.

En fait, la situation apparaissait bien plus catastrophique après les deux premiers exercices budgétaires qui suivirent l'armistice qu'au lendemain immédiat de la guerre.

Le malaise financier, qui n'était d'ailleurs pas propre à notre pays, fut étudié par une conférence financière internationale réunie à Bruxelles en 1920 ; des experts désignés par trente-neuf nations se penchèrent sur tous les aspects des problèmes financiers d'après-guerre. Leur avertissement le plus solennel fut celui par lequel ils proclamaient la nécessité de l'équilibre budgétaire, « première des réformes sociales et financières dont dépendent toutes les autres ». « Tout pays, ont-ils affirmé, qui accepterait dans ses finances le principe du déficit budgétaire, s'engagerait sur la pente dangereuse qui mène droit à la ruine. »

Toujours en parlant du déficit, les experts s'exprimaient comme suit :

« Il entraîne tôt ou tard une des conséquences suivantes :

» a) Une inflation nouvelle du crédit et de la circulation fiduciaire ;

» b) Une diminution nouvelle du pouvoir d'achat des monnaies nationales et une instabilité encore plus grande du change sur l'étranger ;

» c) Une nouvelle hausse des prix et du coût de la vie ».

Au contraire, proclamaient les experts de la Conférence de Bruxelles, le retour à l'équilibre budgétaire est le seul moyen d'accroître la production, de provoquer une baisse des prix et de rétablir la prospérité et la stabilité.

SECTION II. — VERS L'ÉQUILIBRE ET LA STABILISATION
(1921 à 1924).

L'œuvre de redressement et d'assainissement des finances publiques commence avec le budget de 1921. Ses débuts coïncident avec l'arrivée au Ministère des finances, le 20 novembre 1920, de M. Theunis, qui y restera jusqu'en mai 1925, tout en cumulant, à partir de décembre 1921, la charge de Grand argentier avec celui de chef du Gouvernement.

Les budgets des exercices 1921 à 1924 évoluèrent comme suit : (*voy. le tableau ci-contre*).

Les efforts du ministre Theunis en vue d'assainir la situation portèrent essentiellement sur l'amélioration de la technique budgétaire et sur le rétablissement de l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

§ 1^{er}. — *Amélioration de la technique budgétaire.*

Pour sortir du chaos dans lequel étaient plongés les budgets de 1919 et de 1920, il importait, en premier lieu, d'établir, avec exactitude, les prévisions de recettes et de dépenses, et, surtout, d'en respecter les bases, en cours d'exécution.

En second lieu, il fallait revoir l'ordonnance générale des budgets pour réaliser une classification rationnelle des crédits.

a) Exactitude des prévisions.

Le budget de l'Etat embrasse tellement de faits, repose sur une telle quantité d'hypothèses, sa réalisation est confiée à un nombre tel d'exécutants, qu'il est bien malaisé de prévoir avec une précision rigoureuse les crédits qui seront nécessaires au cours de l'année suivante.

L'entreprise se trouve singulièrement compliquée au lendemain d'une guerre qui a fait surgir des besoins énormes, dont l'inventaire est à peine établi et dont les estimations chiffrées sont constamment remises en question par l'instabilité monétaire, les fluctuations des changes ou les modifications de l'index des prix.

Le tableau ci-après montre quelles furent, de 1919 à 1924,

Tableau des dépenses et des recettes des exercices de 1921 à 1924,
d'après les comptes définitifs.
(En millions de francs.)

	1921		1922		1923		1924	
	DÉ- PENSES	RE- CETTES	DÉ- PENSES	RE- CETTES	DÉ- PENSES	RE- CETTES	DÉ- PENSES	RE- CETTES
A. Budget ordinaire	2.438	2.369	2.916	3.225	3.446	4.164	3.898	4.138
B. Budget extraordinaire :								
Investissements, etc	285		341		342		451	2.092
Suites de guerre	895	1.985	1.220	725	676	1.457	—	—
C. Budget des réparations. . . .	2.217	462	2.483	1.477	2.515	1.527	2.852	1.965
D. Budget des Régies :								
Dépenses d'exploitation.....	1.246	1.129	1.265	1.315	1.475	1.473	2.127	2.015
Dépenses d'investissement...	256	—	176	—	240	—	331	—
E. Budget du ravitaillement ..	971	1.346	24	44	4	4	4	8
TOTAL.....	8.310	7.293	8.428	6.789	8.701	8.627	9.665	10.219
Boni.....	—	—	—	—	—	—	+ 554	—
Résultat	— 1.016	—	— 1.639	—	— 73	—	—	—

les fluctuations des chiffres budgétaires, depuis le dépôt des budgets jusqu'à leur consommation définitive enregistrée dans la loi des comptes :

	PROJET INITIAL	BUDGETS VOTÉS INITIALE- MENT	CRÉDITS SUPPLÉ- MENTAIRES	TOTAL DES CRÉDITS VOTÉS	COMPTES (1)
1919	9.882	8.749	275	9.024	7.494
1920	8.566	9.356	3.438	12.794	10.267
1921	9.689	8.656	1.151	9.807	8.310
1922	7.459	8.079	1.517	9.596	8.428
1923	8.337	8.212	1.226	9.438	8.701
1924	8.332	7.679	568	8.247	9.665

Afin de limiter le recours aux crédits supplémentaires, la loi du 20 juillet 1921, modifiée par celle du 10 juin 1922, organisa la comptabilité des engagements sur crédits et des liquidations sur engagements. Toutefois le Gouvernement — et tous ses successeurs firent de même — interpréta certaines dispositions de ces lois comme permettant à l'exécutif, par délibérations en Conseil des Ministres, d'engager et de liquider des dépenses au delà des crédits votés.

Les progrès furent lents à se matérialiser. Il est vrai qu'il y a toujours eu et qu'actuellement encore, il y a toujours des écarts parfois considérables entre les prévisions budgétaires initiales, telles qu'elles ressortent des documents déposés sur le bureau des Chambres, et les chiffres définitifs qui apparaissent dans la loi des comptes, stade ultime et définitif de l'exécution des budgets.

b) Classification des crédits.

Une classification des crédits budgétaires doit, pour être rationnelle, réaliser un groupement logique des prévisions permettant au Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur les programmes du Gouvernement.

(1) La différence entre les chiffres des crédits votés et ceux qui apparaissent dans les comptes fait l'objet d'un règlement définitif dans la loi des comptes, sous forme de crédits complémentaires, de transferts à l'exercice suivant et d'annulations des crédits non employés.

En outre, la structure du budget général doit être conçue de manière à faire apparaître séparément, d'une part, les dépenses courantes à couvrir en principe par les recettes permanentes et, d'autre part, les dépenses d'investissements dont le caractère productif peut, éventuellement, justifier pour leur financement le recours à l'emprunt.

Cette classification n'a pas qu'une importance purement formelle. En effet, l'ampleur des dépenses ordinaires détermine l'effort fiscal à demander à la Nation, tandis que les programmes d'investissements doivent être élaborés compte tenu de la capacité d'emprunt du Trésor.

L'équilibre des budgets, condition essentielle de la santé des finances publiques, n'a de réelle signification que si cette distinction fondamentale est respectée.

Mais, au lendemain de la guerre, une nouvelle catégorie de dépenses s'était introduite dans l'arsenal budgétaire. Sous quelle rubrique classer toutes les dépenses consécutives à la guerre ?

A cette époque, la question revêtait, à un double titre, une particulière importance : d'une part, il s'agissait de déterminer et de regrouper dans un même budget, toutes les dépenses pour lesquelles notre pays pouvait faire valoir des titres à remboursement ; d'autre part, le classement de ces dépenses était déterminant pour le problème de l'équilibre budgétaire.

Le Gouvernement de 1919, et, après lui, le Parlement, convaincus du bon droit de la Belgique au recouvrement des dépenses de guerre, avaient distingué pour chaque article, tant dans le budget ordinaire que dans le budget extraordinaire, d'une part les dépenses normales à supporter par la Nation et, d'autre part, les dépenses consécutives à la guerre recouvrables à charge des puissances centrales. Mais, en cours d'exécution de ce budget, il fut impossible de respecter pour chaque article budgétaire cette subdivision entre dépenses recouvrables et dépenses non recouvrables. Pour 1920, les budgets et les comptes accusèrent, à ce point de vue, un certain progrès, en ce sens que les dépenses consécutives à la guerre furent regroupées dans une section spéciale du budget extraordinaire.

Toutefois, il apparut rapidement que bon nombre de dépenses classées sous le titre de crédits consécutifs à la guerre, constituaient en réalité des charges permanentes dont certaines

n'étaient même pas retenues par les traités comme dépenses recouvrables. On sait d'ailleurs que ces recouvrements devaient assez rapidement se révéler peu consistants.

Il devenait donc urgent, pour mener à bien l'œuvre d'assainissement financier, de procéder à une nouvelle mise en place des crédits.

Progressivement, d'année en année, la situation s'améliora.

Dès 1921, les dépenses et les recettes des Régies furent réunies dans un budget séparé, distinct des dépenses générales de l'Etat. Il en fut de même des dépenses et des recettes de ravitaillement.

Cette méthode mit en évidence le déficit provenant de la gestion des entreprises industrielles et commerciales de l'Etat ; elle constitua en quelque sorte le point de départ des mesures de redressement de leur situation financière.

A partir de 1921 également, certaines dépenses consécutives à la guerre firent l'objet d'un budget distinct, doté de recettes propres, sous le titre de « dépenses recouvrables en exécution des traités de paix ». Les autres catégories de dépenses consécutives à la guerre, celles considérées comme non recouvrables, restèrent incorporées au budget extraordinaire, dans une section spéciale.

Enfin, ce fut également à partir de 1921 que, très timidement, le Gouvernement entra dans la voie de la réincorporation au budget ordinaire, des dépenses permanentes inscrites au budget extraordinaire ; cette politique se renforça au fur et à mesure que le rendement du nouvel appareil fiscal s'améliora ; l'exposé général des budgets pour 1924 constate que, dès cette année, la plupart des dépenses non productives avaient disparu du budget extraordinaire.

§ 2. — *Retour à l'équilibre budgétaire.*

Après les déficits globaux (ordinaire et extraordinaire compris) de 2,7 milliards et 2,8 milliards en 1919 et 1920, les résultats s'améliorèrent : en 1921 le déficit fut ramené à 1 milliard, mais il remonta à 1,6 milliard en 1922.

L'équilibre fut pratiquement atteint au cours de l'exercice 1923 qui se clôtura par un léger déficit de 73 millions.

L'année 1924 se termine enfin par un boni de 554 millions.

Les déficits dont nous parlons ci-dessus représentent l'excédent des dépenses de toutes catégories sur l'ensemble des recettes ordinaires et extraordinaires, en ce compris les produits d'emprunts consolidés.

Ces déficits devaient avoir, quelques années plus tard, des conséquences désastreuses. En effet, à l'époque où ils apparurent, ils furent couverts par des certificats de trésorerie à court terme, ressource qui devait s'avérer particulièrement précaire et dont le gonflement excessif allait jouer un rôle important dans les événements monétaires de 1926.

Le terme de déficit s'emploie également en Belgique dans un sens plus restreint. On désigne le plus souvent par là l'excédent des dépenses ordinaires sur les recettes ordinaires. A cet égard le tableau qui figure page 193 permet de constater que dès 1921 les recettes ordinaires n'étaient pas loin de contrebalancer les dépenses ordinaires. Toutefois, ce résultat, favorable à première vue, est trompeur. En effet, il fut acquis au prix du refoulement sur le budget extraordinaire ou sur d'autres budgets, d'importantes dépenses permanentes et non productives.

En 1924 nous trouvons enfin une situation fondamentalement améliorée.

Le budget extraordinaire a été largement épuré grâce à la réincorporation au budget ordinaire d'importantes dépenses ; malgré cette surcharge le budget ordinaire est en équilibre et, cette fois, cet équilibre paraît bien réel. Le budget des dépenses recouvrables accuse un déficit de quelque 900 millions ; mais les recettes extraordinaires, y compris les produits d'emprunts, couvrent ce déficit ainsi que les dépenses extraordinaires (451 millions).

La situation du budget du Ravitaillement s'était assainie très rapidement ; dès 1921, les recettes provenant de la vente des produits placés sous commerce gouvernemental dépassaient les dépenses : 1.346 millions de recettes contre 971 millions de dépenses.

L'année suivante, ce budget était ramené à des modestes proportions : 44 millions en recettes contre 24 millions en dépenses.

Quant aux dépenses des Régies, isolées dans un budget spécial

dès 1921, elles évoluèrent également vers une situation améliorée sans toutefois pouvoir jamais atteindre un équilibre réel.

§ 3. — *Adaptation de la fiscalité.*

Telles furent, dans leurs grandes lignes, les étapes de l'épuration budgétaire. Nonobstant les progrès réalisés, les budgets de cette période sont assurément encore des budgets d'après-guerre. Ils en ont toutes les caractéristiques, constate le ministre Theunis dans un exposé général : « foisonnement de l'ordinaire, engorgement de l'extraordinaire, prépondérance du recouvrable et, par-dessus tout, insuffisance radicale des recettes de toute nature au regard de l'énormité des besoins ».

Ce n'est évidemment pas sans imposer à la Nation de lourds sacrifices que l'on réussit à rétablir l'équilibre entre recettes et dépenses. En effet, cinq ou six ans après la fin de la guerre, les impôts directs se retrouvaient à un niveau seize fois plus élevé que celui d'avant-guerre ; les impôts perçus par l'Administration de l'enregistrement atteignaient un volume égal à quatorze fois celui de 1913 tandis que le rendement des droits de douane était au coefficient 8 et celui des droits d'accises, au coefficient 4.

Au total, le montant nominal des recettes fiscales avait décuplé par rapport aux chiffres de 1913.

Il y a lieu de citer tout particulièrement parmi les nouvelles lois d'impôts qui devaient transformer profondément notre régime fiscal :

— la loi du 24 novembre 1919 établissant des impôts cédu-
laires sur les revenus et un impôt complémentaire sur le revenu
global ;

— la loi du 28 août 1921 portant création de nouvelles res-
sources fiscales, notamment de la taxe de transmission.

La nécessité de voter ces ressources nouvelles n'était pas seulement apparue aux yeux du Ministre des finances. Le Parlement lui-même n'avait pas hésité à prendre ses responsabilités et, à différentes reprises, il invita le Gouvernement à proposer des ressources fiscales supplémentaires pour faire face à la situation.

§ 4. — *Augmentation des dépenses.*

Le tableau que nous donnons de la situation budgétaire au cours de cette période 1921-1924, serait incomplet si nous ne donnions quelques éclaircissements au sujet des causes d'accroissement des dépenses qui, malgré les efforts du Gouvernement, ne purent être endiguées.

Après avoir dépassé le cap de 10 milliards en 1920 — il est vrai que ce chiffre comprend des dépenses antérieures à 1920 pour plus de 2 milliards — les dépenses totales de l'Etat se retrouvent à 8,3 milliards en 1921 ; elles atteignent successivement 8,4 milliards et 8,7 milliards en 1922 et 1923 ; elles bondissent ensuite à 9,6 milliards en 1924.

Diverses causes sont à l'origine de ces augmentations de dépenses :

1° Les fluctuations de l'index des prix de détail :

ANNÉE	INDEX MOYEN (base : avril 1914 = 100)
—	—
1920	455,2
1921	399,5
1922	373,5
1923	428,4
1924	500,6

Comparée, en pourcentage, à la hausse de l'index, l'augmentation des dépenses paraît normale, voire modérée ; en effet, de 1921 à 1924, les dépenses totales passent de 8,3 à 9,6 milliards, soit une augmentation de 15 p. c., tandis que les chiffres de l'index sautent de 399,5 à 500,6, soit une augmentation de 25 p. c.

Par contre, par rapport à l'avant-guerre, l'augmentation des budgets dépasse, et de beaucoup, la hausse de l'index. En effet, alors que, en 1924, les prix sont au coefficient 5 par rapport à avril 1914, le budget des dépenses de 1924, lui, est au coefficient 10 par rapport à celui de 1913. C'est que, depuis cette dernière époque, de nombreux postes de dépenses sont venus s'ajouter. Bon nombre d'entre eux, hélas, sont des dépenses improductives résultant, directement ou indirectement, de la guerre.

2° La législation abondante des années qui suivirent l'armistice greva lourdement les budgets. Le Gouvernement de M. Theunis prit soin d'établir d'année en année l'inventaire des lois nouvelles entraînant des répercussions sur le budget de l'Etat. Il ne fallut pas moins de cinq pages de l'Exposé général du budget de 1925 pour donner une simple énumération des principales lois, votées de 1919 à 1924, qui accrurent les charges annuelles et permanentes de l'Etat ; nous n'en citerons que quelques-unes parmi les plus caractéristiques :

Lois en faveur des victimes de la guerre : sinistrés, combattants, victimes civiles, victimes militaires, création de l'O.N.A.C., chevrons de front, témoignages de reconnaissance aux militaires de la guerre 1914-1918 ;

Lois sociales : pensions de vieillesse, accidents de travail, création de l'O. N. E., institution de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, journée des 8 heures, indemnité de milice, etc. ;

Lois et arrêtés majorant les rémunérations et les pensions des personnes rétribuées à charge du Trésor, indemnité de vie chère, allocations de toutes espèces, etc. ;

Lois relatives à l'instruction publique : renforcement de l'obligation scolaire dans l'enseignement primaire, mesures prises en faveur des mieux-doués, subventions aux bibliothèques publiques ;

Lois financières : reprise, par l'Etat, des emprunts contractés pendant la guerre par les pouvoirs locaux (dette interprovinciale), assainissement financier des provinces et des communes, création du Fonds des communes, etc.

3° Relevons également parmi les causes importantes d'accroissement des dépenses de l'Etat, l'augmentation du nombre des fonctionnaires.

4° Enfin, il faut trouver une autre cause importante de l'augmentation des dépenses, dans l'évolution du budget de la Dette publique, lequel comprenait à cette époque certains crédits pour pensions.

Nous avons, dans l'introduction de notre étude, rappelé que ce budget avait atteint en 1913 le montant de 215 millions, soit 25 p. c. du total des dépenses (ordinaires et extraordinaires) de cet

exercice. Où en sommes-nous après les années de guerre ? Les différents articles qui constituent ce budget et qui comprenaient à l'époque certains crédits de pensions, sont en hausse constante ; celle-ci est due surtout à l'accroissement du volume de la Dette publique (voir l'étude de M. DAVIN, publiée dans le présent ouvrage).

Par souci de présenter un budget ordinaire en équilibre, en vue, également, de regrouper dans le budget des dépenses recouvrables (ou dans le budget des dépenses résultant de la guerre) toutes les dépenses ayant ce caractère, les crédits relatifs à la Dette publique furent éparpillés dans des sections diverses du budget général. En les regroupant on constate l'évolution suivante (y compris les crédits pour pensions incorporés dans le budget de la dette publique) :

1919 . . .	1.672 millions	1922 . . .	2.265 millions
1920 . . .	1.387 millions	1923 . . .	2.466 millions
1921 . . .	1.613 millions	1924 . . .	2.300 millions.

Ainsi donc les dépenses constituant le budget de la Dette publique étaient, en 1924, au coefficient 10, comparativement à 1913 ; par rapport au total du budget, elles en représentaient un peu moins du quart, ce qui était déjà leur proportion d'avant-guerre.

SECTION III. — CRISE MONÉTAIRE ET DE TRÉSORERIE (1925 et 1926).

Les années 1925 et 1926 sont capitales dans l'évolution des finances publiques de la Belgique. Elles sont marquées essentiellement par de graves événements monétaires.

Crise du crédit public, crise de la trésorerie, crise des changes, crise de la monnaie, échec du plan de stabilisation monétaire, finalement dévaluation. Tous ces événements ont été remarquablement commentés dans diverses études publiées dans le présent ouvrage (1).

Sur le plan budgétaire, que se passe-t-il ? Les totaux des

(1) Voir, en particulier, les articles de MM. JANSSEN et BAUDHUIN.

budgets de ces deux années atteignirent des chiffres record : 13,6 milliards en 1925 et 15,5 milliards en 1926, se répartissant comme suit :

	1925			1926	
	DÉPENSES	RECETTES		DÉPENSES	RECETTES
Ordinaire . . .	5.621	5.080	Ordinaire . . .	5.900	6.904
Extraordinaire .	1.519	5.539	Extraordinaire		
Recouvrables. .	3.776	1.061	et réparations. .	7.211	11.385
Chemins de fer.	2.181	1.730	Chemins de fer		
Autres Régies. .	570	454	et autres Régies.	2.472	1.932
TOTAL. . .	13.669	13.865	TOTAL. . .	15.584	20.222

Ce serait une erreur de croire que la hauteur des dépenses des années 1925 et 1926 fut la cause déterminante des difficultés de trésorerie rencontrées alors par le Ministre des finances.

On sait, en effet, que ces difficultés ont trouvé leur cause dans l'existence d'une dette flottante atteignant près de 6 milliards, dette flottante qui s'était surtout constituée en 1920 et 1921 pour couvrir les importants déficits budgétaires des premières années qui suivirent la fin de la guerre. Pendant cinq ans, cette dette flottante fut normalement renouvelée; elle fut même un peu augmentée. Mais à partir de septembre 1925 la situation se modifia et de grosses coupures furent présentées au remboursement.

Les budgets de 1925 et de 1926 accusèrent le contre-coup des événements monétaires.

a) Par rapport à 1923, le budget ordinaire pour l'exercice 1925 et celui pour l'exercice 1926 enregistrent respectivement une hausse de 2.175 millions et 2.454 millions.

Ces hausses se répartissent comme suit :

	En 1925	En 1926
Budget de la Dette		
publique	+ 1.101 millions	+ 1.708 millions
Budget des Non-		
valeurs	+ 709 millions	+ 331 millions
Budgets d'adminis-		
tration	+ 365 millions	+ 415 millions
TOTAL	+ 2.175 millions	+ 2.454 millions

L'accroissement de 415 millions constaté dans les dépenses d'administration s'explique surtout par une augmentation des budgets des Sciences et Arts (200 millions) et de l'Industrie et du Travail (100 millions).

b) Toujours par rapport à 1923, les dépenses *extraordinaires* et *recouvrables* de 1925 et de 1926 évoluèrent comme suit :

	(En millions de francs)		
	1923	1925	1926
Outillage et investissements Etat (1)	212	340	222
Dette publique et opérations financières	1.175	1.179	6.351
Dépenses consécutives à la guerre (recouvrables ou non)	2.146	3.776	638
TOTAL	3.533	5.295	7.211

On remarque que :

1° Les dépenses productives sont très réduites ; elles atteignent une proportion bien modeste : moins de 2 p. c. du budget général de 1926 ;

2° Les dépenses de guerre relatives à la dette publique et aux opérations d'assainissement atteignent en 1926 le total impressionnant de 6.351 millions. Si l'on ajoute à ce montant les crédits prévus à l'ordinaire, pour le budget de la Dette publique, on arrive au total de 9.480, soit 61 p. c. du total du budget de cet exercice ;

c) Enfin les dépenses des Régies accusent elles aussi, au cours de ces années critiques, d'importantes majorations :

1923 : 1.715 millions ; 1925 : 2.751 millions ; 1926 : 2.472 millions.

* * *

Ainsi s'achève la première période de l'histoire des finances publiques de l'entre-deux-guerres.

Les budgets de cette période difficile ont été caractérisés

(1) Non compris les Régies (chemins de fer, etc.).

en des termes lapidaires et imagés que nous avons déjà rappelés : foisonnement de l'ordinaire, engorgement de l'extraordinaire, prépondérance du recouvrable, etc. Cette période malheureusement trop longue pendant laquelle les déficits s'accumulèrent, la dette de l'Etat augmenta, la monnaie se détériora, a vu une succession de budgets qui tous portent l'empreinte profonde de la guerre.

Mais, au moment où se clôture cette période de difficultés financières, les conditions de leur redressement paraissent réunies. La majeure partie des charges de guerre ont été payées ; la restauration est déjà très avancée. La stabilité monétaire retrouvée va permettre d'asseoir les budgets sur des bases fermes, à l'abri des fluctuations des changes. L'activité économique sous le double aiguillon de la dévaluation et de la reprise mondiale des affaires est à la veille de reprendre son essor. Les capitaux qui avaient cherché refuge à l'étranger rentrent dans les circuits normaux du marché des capitaux. Ces circonstances favorables vont faciliter le financement des dépenses publiques ; celles-ci vont s'orienter vers des fins plus productives, plus rentables, plus constructives.

CHAPITRE II.

Deuxième période. — Boom économique (1927-1930).

Les trois premières années de cette période apportèrent de multiples satisfactions au Ministre des Finances de l'époque, le baron Houtart. Celui-ci fut Ministre des Finances du 20 mai 1926 au 22 février 1932. Cette gestion de longue durée, du portefeuille des Finances, par le même Ministre, au sein d'un gouvernement qui pendant toute cette période subit très peu de modifications, fut propice au redressement de la situation financière.

Après les événements monétaires de 1926, une seule politique s'imposait : consolider la monnaie. Sur le plan budgétaire, cet objectif commandait un rigoureux équilibre des dépenses et des recettes publiques.

La conjoncture économique très favorable dont jouit la Belgique à ce moment, facilita la tâche du Ministre des Finances.

La quatrième année par contre, c'est-à-dire l'exercice 1930, accuse déjà profondément le renversement qui s'est produit dans l'évolution économique du pays.

Les résultats des comptes afférents à ces quatre exercices, réserve faite de l'évolution enregistrée dans les résultats de l'année 1930, témoignent que, dans l'ensemble, les efforts du Ministre des Finances furent couronnés de succès.

Au total ces quatre années accusèrent d'importants bonis.

Cette situation permit d'accélérer l'accroissement et le remboursement de la Dette publique dont le volume diminua de plusieurs milliards.

Elle permit également de développer progressivement une politique d'investissements.

Tandis que les dépenses de guerre diminuaient, les dépenses ordinaires, elles, augmentèrent par l'effet d'un certain nombre de mesures et de réalisations que le mauvais état antérieur des finances avait obligé de différer.

Enfin, avec la constitution de la Société nationale des chemins de fer belges en 1926, les dépenses d'exploitation de notre réseau ferré furent extraites des budgets de l'Etat pour constituer un budget distinct soustrait au contrôle du Parlement.

SECTION I^{re}. — LES BONIS BUDGÉTAIRES.

Le tableau figurant à la page suivante donne l'évolution des dépenses et des recettes de l'Etat pour les années sous revue.

Comme on le voit, pour l'ensemble de cette période, les recettes furent largement excédentaires ; nonobstant l'important déficit de l'année 1930, le total des bonis atteignit pour les quatre années les chiffres nets suivants :

Pour l'ensemble des budgets : 2,8 milliards.

Pour le seul budget ordinaire : 3,3 milliards.

	1927		1928		1929		1930	
	Dé- PENSES	RE- CETTES	Dé- PENSES	RE- CETTES	Dé- PENSES	RE- CETTES	Dé- PENSES	RE- CETTES
Ordinaire	7.612	9.228	8.771	10.486	9.876	11.721	11.422	9.594
Extraordinaire	340		432		705		1.214	
et		1.338		1.155		1.280		1.608
Réparations	549		554		389		337	
Régies	767	608	1.041	727	1.307	799	879	521
(Chemins de fer exclus.)								
TOTAL	9.269	11.175	10.800	12.369	12.277	13.801	13.857	11.724

(En millions de francs.)

Résultats d'ensemble.. + 1.905 + 1.568 + 1.524 — 2.132
 Résultats pour l'ordi-
 naire seul + 1.616 + 1.715 + 1.845 — 1.828

Les Voies et Moyens bénéficièrent de l'accroissement des revenus consécutifs à l'activité économique intense qui régnait alors ; en deux ans les recettes ordinaires augmentèrent de plus de 25 p. c. D'importantes plus-values furent réalisées chaque année :

	(En millions de francs.)			
	1927	1928	1929	1930
Prévisions	7.340	8.022	8.729	9.160
Recettes réelles. . .	9.228	10.486	11.721	9.594
Plus-values.	+ 1.888	+ 2.464	+ 2.992	+ 434

Quant aux recettes extraordinaires et de réparation, elles restèrent stables ; pendant les trois années 1927, 1928 et 1929, le Ministre des Finances ne dut même pas faire appel au marché des capitaux. Toutes les dépenses furent ainsi couvertes assez facilement par les recettes budgétaires normales.

Le Ministre des Finances mit à profit les bonis budgétaires pour procéder à un remboursement accéléré de la dette publique et pour engager un vaste programme d'investissements publics. Excellents placements auxquels il n'y a certes rien à redire.

Mais l'existence des bonis budgétaires ouvrit aussi la porte à de nouvelles dépenses.

En matière de recettes, d'importants dégrèvements furent décidés en 1929 et en 1930. L'Exposé général pour ce dernier exercice les estime à 1,6 milliard. Si l'on y ajoute ceux accordés antérieurement, on obtient, constate le même document, un allègement fiscal qui compense largement la charge des impôts qui avaient été votés en 1926.

SECTION II. — REMBOURSEMENT ET AMORTISSEMENT ACCÉLÉRÉ DE LA DETTE PUBLIQUE.

Le volume et la structure de la Dette publique d'un Etat rendent assez exactement compte de sa situation financière.

En effet, lorsque les déficits du budget ordinaire s'accumulent et que les budgets extraordinaires ou spéciaux sont gonflés de dépenses improductives, il en résulte une augmentation continue du volume de la dette de l'Etat sans aucun enrichissement correspondant.

Cet accroissement de la Dette publique peut revêtir l'une des deux formes suivantes :

Ou bien, solution classique et orthodoxe, l'Etat finance l'excédent des dépenses par le recours à des emprunts consolidés, c'est-à-dire à des emprunts à long terme, remboursables par annuités ; dans ce cas, le budget de la Dette publique en est immédiatement affecté, en raison du fait que la dotation d'amortissement doit être couverte par des crédits, en plus de la charge des intérêts ; l'accroissement de la dette consolidée ne passe donc pas inaperçu ; il déclenche un signal avertisseur — l'augmentation des crédits du budget de la dette publique — qui rend l'opinion publique attentive au phénomène de l'augmentation des dépenses publiques ;

Ou bien le Trésor émet des bons remboursables à court terme mais renouvelables ; cette catégorie d'emprunts constitue la dette flottante. Elle peut présenter un double danger. Si elle n'a pas été aménagée, c'est-à-dire si des échéances ou des conditions n'ont pas été prévues pour prémunir l'Etat contre des remboursements massifs et inattendus, ou bien si elle n'est pas transformée à bref délai en dette consolidée, elle met le Trésor à la merci des exigences des prêteurs qui peuvent à tout moment présenter leurs titres et exiger des fonds. En second lieu, danger non moins grave, l'augmentation de la dette flottante, créatrice d'inflation, ne provoque pas automatiquement les réactions salutaires qui conduisent aux remèdes ; en effet, à la différence des emprunts consolidés, la dette flottante ne s'amortit pas chaque année ; elle se renouvelle à l'échéance, lorsque, du moins, le prêteur continue à faire crédit à l'Etat ; elle ne grève donc pas le budget de la Dette publique et par conséquent n'affecte pas l'équilibre budgétaire, sauf pour la charge d'intérêt dont le taux est d'ailleurs minime. Solution de facilité, solution dangereuse aussi si elle n'est pas entourée de sérieuses garanties et contenue dans certaines limites.

Nous avons rappelé, plus haut, comment au cours des années d'après-guerre, la dette flottante s'était développée et dans quelles difficultés inextricables elle avait plongé les autorités financières lors de la crise de 1926.

Conscient du danger que constituait le volume de la dette flottante, le Gouvernement fit voter par le Parlement la loi

du 7 juin 1926 instituant un « Fonds d'amortissement de la Dette publique ».

Le Fonds d'amortissement de la Dette publique, érigé en établissement public autonome, fonctionnant sous le contrôle de la Cour des comptes, ayant ses ressources propres et une trésorerie distincte de celles de l'Etat, eut pour tâches la consolidation et l'extinction de la dette flottante. Il fut doté d'importantes ressources, à savoir notamment : des dotations accrues inscrites dans le budget de la Dette publique et une dotation annuelle extraordinaire de 1,5 milliard — ramenée ensuite à 1,2 milliard —, montant correspondant au rendement approximatif des suppléments temporaires d'impôts et de taxes décrétés dans ce but en 1926.

Les mesures prises devaient s'avérer fort efficaces, ainsi qu'il résulte du tableau ci-après : (*voy. page suivante*).

Diminution du montant total de la dette, résorption de la dette flottante, accroissement de la dette consolidée, tels furent les résultats éminemment favorables que permirent de réaliser la politique budgétaire et fiscale pratiquée au cours de ces années.

SECTION III. — POLITIQUE D'INVESTISSEMENTS.

Les charges de guerre écrasantes des premières années qui suivirent l'armistice ne permirent pas de distraire les importantes ressources que requiert une politique d'investissements. Il était, en effet, impossible d'entreprendre sérieusement le développement de l'outillage national et de commencer des grands travaux, quelles que fussent du reste leur utilité et leur urgence, tant que le budget de l'Etat était en déficit, que le Trésor public était embarrassé dans les pires difficultés et que la monnaie était instable. On pourra juger, d'après les chiffres ci-dessous, combien modestes furent les dépenses extraordinaires consacrées jusqu'en 1926 à l'équipement ou à l'extension du domaine de l'Etat (1) :

1919	89 millions	1923	212 millions
1920	120 millions	1924	218 millions
1921	170 millions	1925	340 millions
1922	147 millions	1926	222 millions

(1) Non compris les dépenses des Régies (chemins de fer, etc.).

Evolution du volume de la dette publique.
(En millions de francs.)

	LONG TERME		MOYEN TERME		COURT TERME		TOTAL				
	Inté- rieur	Exté- rieur	Inté- rieur	Exté- rieur	Inté- rieur	Exté- rieur	Inté- rieur	Exté- rieur			
31 octobre 1926	22.032	28.897	5.124	162	5.286	858	857	1.715	28.015	29.917	57.932
30 septembre 1927	22.346	28.577	3.763	162	3.925	1.342	—	1.342	27.451	28.741	56.192
30 septembre 1928	22.188	28.313	3.081	—	3.081	1.774	—	1.774	27.045	28.313	55.358
30 septembre 1929	22.031	27.717	2.304	—	2.304	878	—	878	25.215	27.717	52.932

L'amélioration de la situation financière qui suivit la stabilisation monétaire permit d'entrer progressivement dans la voie des dépenses d'équipement.

Elles furent encore soumises en 1927 à un rythme ralenti, le Gouvernement se bornant à achever les entreprises en cours. Mais déjà en préparant son budget pour 1927, le Ministre des Finances laissait espérer que bientôt le Gouvernement pourrait se départir de sa ligne de conduite antérieure : « Le moment en sera venu, peut-on lire dans l'Exposé général des budgets pour cet exercice, dès que la confiance qui renaît et ne pourra manquer de s'affirmer de plus en plus, ensuite des mesures énergiques qui ont été prises, aura rétabli sur des bases solides, le crédit de la Belgique ».

Deux commissions furent instituées par arrêté royal du 1^{er} mars 1927. L'une, dite Commission des grands travaux, fut chargée d'étudier un programme d'ensemble pour l'exécution ou l'achèvement de grandes entreprises destinées à enrichir le pays ; l'autre commission reçut pour mission d'étudier la création d'un Office National des routes en vue de réaliser la réfection complète du réseau routier ainsi que sa modernisation.

Le résultat des études entreprises par ces commissions se traduisit en suggestions dont le Gouvernement s'inspira largement pour déposer au Parlement, le 18 janvier 1928, les deux projets qui devaient devenir :

1^o La loi du 24 avril 1928 instituant un Fonds spécial et temporaire des grands travaux ;

2^o La loi, portant la même date, instituant un Fonds spécial et temporaire des routes.

Le Fonds des grands travaux érigé en établissement public autonome fut chargé d'exécuter au nom et pour compte de l'Etat, sous l'autorité et la responsabilité du Ministre des Travaux publics, les travaux suivants :

1^o L'achèvement du canal de Charleroi à Bruxelles ;

2^o L'aménagement de la Meuse ;

3^o L'aménagement de la Basse-Sambre ;

4^o L'amélioration des voies navigables qui unissent la Meuse à Anvers, ainsi que le creusement d'un nouveau canal qui

devait relier directement Liège à Anvers, sans passer en territoire étranger (canal Albert).

Pour l'exécution de ces travaux, le Fonds devait disposer d'une somme nette totale de 1,8 milliard de francs, mise à sa disposition par voie de crédits annuels inscrits au budget extraordinaire.

Quant au Fonds des routes, il reçut une mission plus limitée : subvenir aux dépenses de travaux à exécuter pendant les années 1928 à 1933 pour la réfection et la mise en état du réseau routier de l'Etat. Il devait être alimenté, à concurrence d'une somme totale de 600 millions de francs, par des crédits *ad hoc* à prévoir chaque année au budget extraordinaire.

Tels furent les deux instruments de la politique du Gouvernement dans le domaine des grands travaux.

Les premières réalisations commencèrent déjà en 1928 ; cette année inscrit à son actif, au titre des dépenses d'investissements, un montant total de 388 millions dont 127 millions pour le Fonds des grands travaux. L'effort se poursuivit au cours de l'année 1929 ; les comptes du budget extraordinaire de cet exercice accusent, en effet, un total de dépenses de 562 millions dont 464 millions pour le Ministère des Travaux publics (notamment 250 millions pour le Fonds des grands travaux et 140 millions pour le Fonds spécial des routes) et 98 millions pour la Défense Nationale.

Le rapporteur de la Commission de la Chambre chargé d'étudier le budget extraordinaire pour 1929, s'exprimait comme suit :

« La politique du Gouvernement, en matière de grands travaux, est de les intensifier dans la plus large mesure. L'extension de notre prospérité commerciale et industrielle, la modernisation de notre outillage économique justifient cette ligne de conduite. La situation favorable de nos finances permet de ne point la considérer comme imprudente du moment qu'elle n'entraîne point de contre-coups fâcheux et que sa réalisation ne subit aucune entrave ».

Pour l'exercice 1930, la situation budgétaire et financière subissant une orientation défavorable (hausse des dépenses et chute des recettes entraînant un déficit de près de 2 milliards à l'ordinaire ; resserrement du marché des capitaux), l'effort fut quelque peu relâché ; les dépenses extraordinaires propre-

ment dites d'investissement furent ramenées cette année à 363 millions : 340 millions pour le Ministère des Travaux publics (dont 280 millions pour le Fonds des grands travaux) et 23 millions pour la Défense Nationale.

SECTION IV. — DIMINUTION DES DÉPENSES DE RÉPARATION.
ACCROISSEMENT DES DÉPENSES ORDINAIRES.

Tandis que les dépenses ordinaires augmentaient d'année en année pour passer de 5.900 millions en 1926 à 11.422 millions en 1930, les dépenses de réparation, elles, heureusement, diminuaient, et de 638 millions en 1926, montant déjà bien réduit par rapport aux exercices antérieurs, elles descendaient à 337 millions en 1930.

L'œuvre de réparation touchait à sa fin. Au 31 octobre 1926, dans le secteur « Dommages aux biens », il ne restait à instruire que 81.000 dossiers représentant un montant estimé alors à 1.385 millions dont 385 millions environ avaient déjà été liquidés par avances provisionnelles.

Dans le domaine « Dommages aux personnes », à la même date, environ 6.000 cas seulement étaient encore en suspens.

Si les charges consécutives à la guerre ne constituèrent plus, pendant cette deuxième période (1927-1930), le problème crucial du Ministre des Finances, par contre l'accroissement continu des charges ordinaires devait lui susciter de vives préoccupations pour l'avenir.

Enumérons les principaux budgets ordinaires en hausse (en millions).

	1926	1927	1928	1929	1930
Dettes publiques.....	3.129	4.011	4.350	4.458	5.384
Non-valeurs.....	777	851	941	1.356	1.269
Sciences et Arts.....	458	654	933	948	1.076
Industrie, Travail et Prévoyance sociale..	286	547	556	711	700
Défense Nationale....	542	637	803	883	1.175
Autres budgets d'admini- stration.....	708	912	1.188	1.520	1.818
TOTAL ORDINAIRE...	5.900	7.612	8.771	9.876	11.422

Nous avons déjà expliqué, pour partie du moins, la hausse du budget de la Dette publique. Il importe toutefois de noter que, à cette époque, ce budget ne comprenait pas seulement des crédits relatifs à l'amortissement et aux intérêts des emprunts dont l'État devait assurer le service. En effet, on rattachait également au budget de la Dette publique, d'importants crédits pour pensions civiles, pensions militaires et pensions de guerre. C'est ainsi que dans le total de 5.384 millions de dépenses comptabilisées à charge du budget de la Dette publique, un montant de 1291 millions se rapporte aux pensions civiles, militaires et de guerre. Tous les crédits pour pensions ne figuraient du reste pas seulement au budget de la Dette publique ; en fait, on en trouvait dans tous les budgets des départements ministériels, et en particulier au budget du Ministère de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale (pensions sociales).

A partir de 1926, la charge totale des pensions évolua comme suit (en millions) :

	1926	1927	1928	1929	1930
	—	—	—	—	—
Pensions civiles.....	111	162	202	268	321
Pensions militaires d'ancienneté, Pensions de guerre et rentes de chevrons de front.....	377	531	625	797	970
Pensions de vieillesse....	156	388	298	319	325
Pensions ouvriers mineurs.	14	16	29	30	33
Divers (1 ^{er} terme, P.T.T. et autres...).	± 40	± 55	± 70	± 80	± 90
TOTAL	698	1.152	1.224	1.494	1.739

Nombreuses furent les lois votées au cours de cette période pour la revalorisation de la dette envers les anciens combattants et leurs ayants droit :

Loi du 28 juillet 1926 revalorisant la partie fixe et ajoutant une partie mobile suivant les fluctuations de l'index (8 tranches en 1926, 20 tranches en 1930) ;

Loi du 25 juillet 1927 prorogeant les délais pour faire valoir des droits à une pension d'invalidité ;

Loi du 30 avril 1929 autorisant des revisions de pensions ;

Loi du 12 mai 1929 modifiant les conditions d'octroi des pensions aux veuves de guerre ;

Loi du 13 mai 1929 accordant une majoration spéciale à certains grands invalides ;

Loi du 14 mai 1929 majorant les rentes de chevrons de front ;

Loi du 23 avril 1930 supprimant les restrictions prévues à l'égard des femmes mariées ;

Loi du 21 juillet 1930 majorant de 50 p. c. les pensions des invalides du front, majorant également les pensions de veuves et celles des ascendants.

Très lourdes aussi furent les dépenses qui résultèrent du vote des lois relatives aux pensions de vieillesse :

Loi du 20 juillet 1927 accordant un complément de pension ;

Loi du 24 décembre 1928 accordant un complément de majoration de rente et d'allocation gratuite de vieillesse ;

Lois du 2 avril 1928 et du 22 avril 1929 accordant des suppléments de pension ;

Loi du 14 juillet 1930 réorganisant sur des bases nouvelles l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré ;

Loi du 1^{er} août 1930 améliorant le statut des pensions d'ouvriers mineurs.

Il faudrait, pour être complet, encore citer, dans le domaine des pensions civiles, les lois du 29 juillet 1926 et du 30 septembre 1928 portant péréquation des pensions de retraite et de survie des agents de l'Etat, sur la base des nouveaux traitements d'activité, eux-mêmes péréqués ; en outre, une majoration de 8 p. c. fut accordée pour l'année 1929 ; il s'y est ajouté à dater du 1^{er} juillet de la même année, une nouvelle augmentation de 10 p. c., portée à 16 p. c. à partir du 1^{er} janvier 1930. De la sorte, les pensions suivaient, quoique avec un décalage dans le temps, l'évolution des traitements d'activité. « Pour légitimes qu'elles soient, constate l'Exposé général pour l'exercice budgétaire 1931, le service des pensions en général n'en constitue pas moins une charge improductive qui pèse et pèsera très lourdement sur notre économie. A elle seule, elle absorbe plus du quart des recettes fiscales. »

Cette abondance de lois montre l'importance des sacrifices

que le pays s'imposait dans le domaine de la reconnaissance nationale et de la solidarité sociale.

L'évolution du budget des Non-valeurs n'appelle pas beaucoup de commentaires ; les crédits prévus à ce budget sont pour la plupart proportionnels aux chiffres du budget des Voies et Moyens dont il constitue en quelque sorte un document rectificatif, « un décompte en moins ».

Les chiffres du budget de la Défense Nationale, encore que relativement modestes en 1926, prirent de plus en plus d'ampleur ; ils finirent par dépasser en 1930 le double de ce qu'ils avaient atteint quatre ans plus tôt.

Il en fut de même du budget des Sciences et Arts et des autres budgets d'administration.

Les causes de ces augmentations étaient d'ailleurs d'ordre général :

a) Hausse de l'index des prix, entraînant des majorations dans les dépenses de traitement du personnel et dans les dépenses de matériel (dépenses de consommation, d'entretien, de réparation, de renouvellement). Les fluctuations de l'index furent les suivantes :

ANNÉE	INDEX MOYEN
	Base : avril 1914 = 100.
1926	618
1927	786
1928	820
1929	875
1930	874

b) Extension des services administratifs, accroissement du nombre de fonctionnaires.

Constatons l'importance progressive prise par les crédits d'intervention sociale de l'Etat, tels qu'ils apparaissent au budget du Travail et de la Prévoyance sociale (en millions de francs) :

	1926	1930
Pensions de vieillesse	156	325
Pensions des ouvriers mineurs	14,5	33
Enseignement industriel et professionnel.	32	81
Assurance et prévoyance sociales.	12,5	55
Dépenses administratives et diverses	71	206
	286	700

Ainsi donc, au terme de cette deuxième période, grâce à la stabilité monétaire retrouvée, grâce aussi à la prospérité économique du pays qui entraînait les recettes fiscales dans une marche constamment ascendante (nonobstant d'importants dégrèvements), le Gouvernement avait pu substituer progressivement aux stériles dépenses de guerre en diminution, des dépenses nouvelles engendrées par des besoins de progrès apparus dans tous les domaines. L'Exposé général pour l'année jubilaire 1930 énumère avec fierté les secteurs où les dépenses sont en hausse : bienfaisance, hygiène publique, hygiène sociale, enseignement, sciences et arts, invalides de guerre, agriculture, entretien des routes, des bâtiments civils et des travaux hydrauliques, édifices des cultes, enseignement industriel et professionnel, caisses de chômage, secours aux mutilés, défense nationale, sans compter, ajoute ce document « les crédits pour fêter avec l'éclat voulu, le centenaire de notre indépendance ».

SECTION V. — DISPARITION, DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT, DES DÉPENSES DE CHEMINS DE FER.

Déjà avant 1914, les dépenses et les recettes des administrations assurant un service public à caractère commercial ou industriel, constituaient un secteur important du budget général de l'Etat. Les dépenses d'exploitation formaient un budget au sein du budget ordinaire de l'Etat ; les dépenses de premier outillage étaient rattachées au budget extraordinaire, dans une section distincte ; quant aux recettes d'exploitation, elles étaient intégrées au budget des Voies et Moyens.

Après la guerre, par suite de la non-adaptation des recettes au nouveau niveau des dépenses, la gestion des Régies fut nettement déficitaire. L'excédent des dépenses relatives à cette gestion aggrava le déficit du budget ordinaire. Cet état de choses fit

apparaître la nécessité d'extraire du budget ordinaire, les recettes et les dépenses des Régies et de les regrouper au sein d'un budget distinct ayant son équilibre propre. C'est ce qui fut réalisé dès 1921.

L'étape décisive qui devait conférer à la gestion des chemins de fer une autonomie complète fut franchie avec la loi du 23 juillet 1926 créant la Société nationale des chemins de fer. Aussi, à partir de 1927, le budget de l'administration des Chemins de fer ne constitua-t-il plus une partie du budget général. La Société nationale des chemins de fer belges disposa désormais d'un budget propre dont l'évolution est exposée dans une autre partie du présent ouvrage (1).

Cette mesure eut pour effet de ramener les chiffres du budget des Régies de 2.472 millions en 1926 à 767 millions en 1927. Le total du budget général était ainsi allégé de quelque 1.700 millions ; il importe d'en tenir compte quand on compare les chiffres globaux des budgets antérieurs à 1927, avec ceux des budgets ultérieurs.

Restaient encore prévues dans le budget général de l'Etat, au titre de Régies, les dépenses et les recettes des administrations de la Marine, des Postes, des Télégraphes, des Téléphones et de l'Aéronautique.

* * *

Avant de clore l'exposé de cette période, relevons, comme nous l'avons fait pour les budgets antérieurs, les écarts accusés par les chiffres globaux des crédits de dépenses, depuis leur vote par le Parlement jusqu'à leur consommation par le Gouvernement, telle que celle-ci apparaît dans les comptes définitifs :

	PROJET INITIAL	BUDGETS VOTÉS IMMÉDIATE- MENT	CRÉDITS SUPPLÉ- MENTAIRES	TOTAL DES CRÉDITS VOTÉS	COMPTES
	—	—	—	—	—
	(En millions de francs)				
1927	7.915	8.117	1.677	9.795	9.269
1928	9.282	9.330	1.989	11.320	10.800
1929	10.255	10.831	2.058	12.889	12.277
1930	11.513	11.643	2.335	13.978	13.857

(1) Voir tome III, l'étude de M. DELORY, Directeur général honoraire de la Société Nationale des chemins de fer belges.

Comme on peut le constater, les modifications que subirent à cette époque les budgets après leur dépôt sur le bureau des Chambres atteignirent des montants importants, de l'ordre de 20 p. c. par rapport aux prévisions initiales.

CHAPITRE III.

Troisième période. — Déficit et déflation (1931-1934).

Nous avons parcouru jusqu'à présent les budgets des douze exercices qui se sont succédé de 1919 à 1930. Nous avons montré combien fut lourd le fardeau des charges de guerre et au prix de quels sacrifices et de quels efforts, le Gouvernement de l'époque réussit à rétablir l'ordre et l'équilibre. Pour peu de temps, hélas, car, finalement, les déficits accumulés au cours des premières années finirent par déclencher les difficultés des années de crise 1925 et 1926.

Les années 1927 à 1929 bénéficièrent de l'assainissement réalisé sur le plan financier et d'une conjoncture économique éminemment favorable. Mais, Parlement et Gouvernement, animés de vues généreuses, utilisèrent ces circonstances pour, d'une part, décider d'importants dégrèvements fiscaux et, d'autre part, élargir les interventions de l'Etat dans de multiples domaines, créant ainsi des charges permanentes dont le fardeau devait s'avérer insupportable lors du renversement de la conjoncture.

La période précédente se terminait par un budget total de 13,8 milliards, dont 11,4 milliards de charges permanentes à l'ordinaire, alors que les recettes ordinaires n'atteignaient déjà plus que 9,6 milliards. A cet égard, l'exercice 1930 appartient tout autant à la période suivante marquée par une succession de budgets en déficit.

SECTION I^{re}. — CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES.

Les comptes des budgets des exercices 1931 à 1934 s'établissent comme suit (en millions de francs) :

	1931		1932		1933		1934	
	DÉ- PENSES	RE- CETTES	DÉ- PENSES	RE- CETTES	DÉ- PENSES	RE- CETTES	DÉ- PENSES	RE- CETTES
Ordinaire	9.457	8.383	9.660	8.311	9.502	10.222	10.188	9.937
Extraordinaire	774		365	1.457	829	1.492	1.083	723
Réparations	1.083	2.162	1.003	205	855	193	—	—
Transports et P. T. T.	762	534	622	495	(compris dans le budget ordinaire)			
TOTAUX	12.078	11.080	11.652	10.469	11.186	11.908	11.272	10.660
Boni					721			
Résultats : Mali	997		1.183					611

Cette vue d'ensemble permet de dégager quelques constatations et considérations d'ordre général :

1° Trois exercices sur quatre se terminèrent par un mali ; ces déséquilibres résultant essentiellement d'un excédent des dépenses ordinaires sur les recettes ordinaires, trouvèrent leur cause dans l'évolution défavorable de la conjoncture économique ; le monde était en proie à une crise sans précédent et notre pays, plus que tout autre, en subissait le contre-coup. Sur le plan budgétaire, les recettes fiscales se contractèrent ; après avoir fluctué entre 10 et 12 milliards en 1928 et 1929, les recettes ordinaires, sous le double effet, d'une part, des dégrèvements décidés en 1930 et antérieurement, et, d'autre part, du marasme des affaires, tombèrent à 8,3 milliards en 1931 et en 1932.

Les dépenses ordinaires constituées surtout de charges permanentes diminuèrent à un rythme beaucoup moins rapide et moins profond que les recettes ;

2° En matière de recettes, signalons encore que, contrairement aux années antérieures qui avaient bénéficié d'importantes plus-values, les années 1931 à 1934 accusèrent un rendement inférieur aux prévisions (en millions de francs) :

	PRÉVISIONS DU BUDGET DES VOIES ET MOYENS	RECETTES CONSTATÉES DANS LA LOI DES COMPTES	MOINS- VALUES
1931	9.690	8.383	1.307
1932	9.509	8.311	1.198
1933	10.648	10.222	426
1934	10.435	9.937	498

3° Alors que les recettes ordinaires restaient en dessous des prévisions, les dépenses globales (ordinaires + réparation + Régies + extraordinaires) au contraire ne furent pas loin d'atteindre,

quand elles ne le dépassèrent pas, le niveau des crédits votés initialement (en millions de francs) :

	PROJETS DE BUDGET (DÉPENSES) ORDINAIRES ET EXTRA- ORDINAIRES	CRÉDITS VOTÉS INITIALE- MENT	CRÉDITS SUPPLÉMEN- TAIRES (ET TRANSFERTS DES EXERCICES ANTÉRIEURS)	CRÉDITS TOTALS	COMPTES DÉFINITIFS
1931	12.305	12.647	636	13.284	12.078
1932	11.141	11.246	1.666	12.912	11.652
1933	11.502	11.627	466	12.093	11.186
1934	11.485	11.513	537	12.050	11.272

4° Relevons l'importance des recettes extraordinaires constituées principalement du produit des emprunts consolidés ; les montants de ces derniers atteignirent les chiffres suivants :

**Produit des emprunts consolidés
émis par l'Etat.**

1931	1.283 millions
1932	1.443 millions
1933	1.470 millions
1934	712 millions

5° Le produit de ces emprunts ne suffit d'ailleurs pas à pallier l'insuffisance des recettes ordinaires ; le Trésor dut en outre recourir à divers moyens de trésorerie qui accrurent la dette flottante, si bien que le volume total de la dette enregistra au cours de ces années, malgré les amortissements réalisés, une augmentation globale nette d'environ 5 milliards. Cette augmentation eût encore été plus forte si notre dette extérieure n'avait été allégée par la baisse de la livre sterling en 1931 et la dévaluation du dollar en 1933.

Ces quelques considérations générales permettent de constater que la préoccupation dominante des Ministres des finances pendant cette période, fut celle du déficit budgétaire.

Il nous a paru intéressant de retracer dans leurs grandes lignes, les multiples efforts tentés par les Gouvernements qui

se sont succédé de 1931 à 1935 (1), en vue de rétablir l'équilibre.

SECTION II. — SITUATION GÉNÉRALE DES BUDGETS
AU DÉBUT DE LA TROISIÈME PÉRIODE.

Pour comprendre et pour juger en connaissance de cause les moyens employés et les résultats obtenus, force est d'établir un bilan des éléments actifs et passifs, tels qu'ils ressortent de la situation des comptes de l'exercice 1930. Nous en profiterons, nous trouvant à mi-chemin dans l'histoire des budgets de la période d'entre-deux-guerres, pour faire certains rapprochements avec la situation existant à la veille de la première guerre mondiale.

§ 1^{er}. — *Dépenses.*

En matière de dépenses, le pays se trouvait héritier d'un passé riche de progrès, certes, mais combien lourd de charges.

A. — Dette publique.

Quoique épurée par la disparition de ses éléments flottants, la dette atteignait encore un volume imposant : 52 milliards. Abstraction faite des charges de pensions, le budget ordinaire de la Dette publique s'élevait pour 1930 à 4,1 milliards, soit près de 40 p. c. du budget ordinaire total.

La comparaison avec la situation existant en 1913 permet les rapprochements suivants :

Dette totale : 4,9 milliards en 1913, soit, transposée en

(1) Furent successivement Premier Ministre et Ministre des Finances pendant cette période :

	PREMIER MINISTRE	MINISTRE DES FINANCES
A partir du 20 mai 1926 :	M. Jaspar	Baron Houtart.
A partir du 6 juin 1931 :	M. Renkin	Baron Houtart.
A partir du 22 février 1931 :	M. Renkin	M. Renkin.
A partir du 22 octobre 1932 :	M. de Broqueville	M. Jaspar.
A partir du 12 juin 1934 :	M. de Broqueville	M. Sap.
A partir du 20 novembre 1934 :	M. Theunis	M. Gutt.

francs de 1930, 34,3 milliards ; or, la dette s'élevait en 1930 à 52 milliards ;

Budget de la dette publique : 215 millions en 1913, soit en francs de 1930, 1,5 milliard ; or, ce budget atteignait en 1930 4,1 milliards, non compris les charges des pensions rattachées à ce budget ;

Rapport entre le budget de la Dette publique et le volume global de la dette : en 1913 : 5 p. c. ; en 1930 : 8 p. c.

Cette aggravation des charges annuelles s'explique par trois causes :

- a) Politique accélérée d'amortissement entamée en 1926 ;
- b) Augmentation du taux du loyer de l'argent, surtout pour les dettes extérieures ;
- c) Importance accrue des dotations d'amortissement ensuite du raccourcissement des délais de remboursement.

B. — Pensions.

Les charges globales des pensions (voir tableau, p. 214) atteignaient, en 1930, 1,7 milliard, soit environ 15 p. c. du budget ordinaire. Elles étaient pratiquement négligeables en 1913.

C. — Dépenses d'administration et d'intervention.

La comparaison de ces dépenses au cours de l'exercice 1930 avec celles du même ordre afférentes aux exercices précédents, fait ressortir une progression constante : de 2,2 milliards en 1927, les dépenses d'administration et d'intervention étaient passées à 4,3 milliards en 1930. On est loin des 267 millions du budget de 1913, montant qui, traduit en francs de 1930, aurait représenté une dépense de quelque 1.870 millions. La charge des dépenses d'administration et d'intervention se trouvait ainsi au coefficient 2,5, par rapport au chiffre d'avant-guerre.

Les causes de la hausse de ces dépenses résidaient principalement dans la péréquation des traitements rendue nécessaire par les fluctuations successives de l'index des prix et par l'accroissement presque continu du nombre de fonctionnaires. De plus, le développement des œuvres d'assistance et de prévoyance sociales, de même que l'action gouvernementale en matière

d'hygiène et de salubrité publique, contribuaient à alourdir les chapitres des dépenses d'intervention de l'Etat, inexistantes avant la guerre.

D. — Dépenses extraordinaires.

Depuis 1927, le Gouvernement était entré résolument dans la voie d'une politique effective de grands travaux.

Nous avons décrit plus haut les premières réalisations de ce programme de renouvellement et d'extension de l'outillage économique et les ressources qui y furent consacrées, notamment les dotations versées au Fonds spécial des grands travaux et au Fonds spécial des routes. Grâce à une prospérité exceptionnelle et à l'appoint des recettes de réparation, la charge de ces crédits put être entièrement couverte sans recours à l'emprunt, sauf en 1930, année où le renversement de la situation obligea l'Etat à émettre des emprunts consolidés dont le rendement atteignit 600 millions.

E. — Dépenses de réparation.

La liquidation des indemnités pour dommages de guerre en 1930 était entrée dans sa dernière phase; cet exercice devait encore supporter une charge de 300 millions à ce titre, contre un demi-milliard en 1927 et plus d'un milliard et demi en 1924.

§ 2. — Recettes.

En matière de recettes, les rentrées s'annonçaient en régression, pour diverses raisons :

1^o Allègement de la charge fiscale; les lois votées en juin 1926 pour assurer au Fonds d'amortissement de la dette publique, d'importantes ressources pendant quatre années, ne furent pas maintenues intégralement jusqu'à l'expiration du terme prévu; de nombreux dégrèvements furent accordés, d'abord pour un total de 900 millions, en vue de favoriser l'essor de diverses branches d'activité; ensuite, à l'occasion de la présentation du budget de 1930, le Gouvernement proposa une nouvelle série de dégrèvements dont le total atteignit 1.600 millions, montant correspondant aux impôts extraordinaires votés en 1926; le Parlement alla au delà de ces propositions et, par amende-

ment, décida des dégrèvements supplémentaires d'au moins 200 millions.

Les allègements décidés, s'ils devaient rendre difficile l'équilibre du budget, permettaient par contre au pays de mieux supporter les difficultés de la crise économique ;

2^o Détérioration de la matière imposable, par suite du marasme dans lequel étaient plongées les affaires ;

3^o Problème des réparations allemandes : alors qu'elles avaient atteint un chiffre voisin du milliard au cours des années antérieures, ces recettes devaient considérablement se restreindre à partir de 1931.

SECTION III. — PREMIÈRES TENTATIVES DE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET SES RÉSULTATS (exercices 1931 et 1932).

§ 1^{er}. — *Première tentative.*

La première tentative de rétablissement de l'équilibre budgétaire fut entreprise à l'occasion de l'élaboration du budget de 1931 ; on peut la schématiser comme suit :

A. — En matière de dépenses ordinaires.

1^o Pas de régression dans le domaine des œuvres d'assistance et de prévoyance sociales ; respect des engagements pris en matière de pensions et de rentes de guerre ; exécution intégrale des prescriptions légales et contractuelles ; — toutefois, réduction à 10 p. c. du supplément de 16 p. c. qui s'ajoutait aux traitements des fonctionnaires ;

2^o Pour le reste, politique de compression à outrance ; contrôle de la consommation des crédits par le Comité du Trésor créé par l'arrêté royal du 26 mai 1926 et par le Comité du Budget, constitué par arrêté royal du 18 décembre 1930.

B. — En matière de recettes ordinaires.

1^o En vue d'aider les milieux industriels, commerçants et agricoles à surmonter la crise, maintien de l'économie générale du système fiscal tel qu'il se trouvait aménagé à la suite des dégrèvements décidés en 1930 et antérieurement ;

2^o Prise en recette budgétaire du produit de la liquidation

des biens séquestrés ; il s'agissait d'une régularisation purement comptable d'une recette faite antérieurement et dont le Trésor, par conséquent, avait déjà disposé.

C. — A l'extraordinaire.

1^o Préoccupé par le souci de ranimer l'activité des industries et de procurer à la main-d'œuvre de nouvelles occasions d'emploi, le Gouvernement estima qu'il était contre-indiqué de ralentir le rythme d'exécution des grands travaux ;

2^o Couverture par l'emprunt des dépenses d'outillage ; une politique d'emprunt en matière de dépenses de premier établissement était absolument normale et indiquée dès lors que les bonis de l'ordinaire avaient disparu ; encore fallait-il trouver les disponibilités suffisantes sur le marché des capitaux.

* * *

Ce plan qui devait tendre au rétablissement de l'équilibre budgétaire s'avéra nettement insuffisant. En effet, dès lors qu'il laissait intactes la législation et la réglementation existantes, tant en matière de dépenses que dans le domaine des recettes, le Gouvernement ne pouvait aboutir à aucun résultat marquant.

En fait, on peut se demander quels étaient les articles budgétaires qui restaient soumis à la politique de compression. Dette publique, pensions, dépenses d'intervention sociale en étaient délibérément exclus ; restaient assujettis à des restrictions les dépenses de fonctionnement des services, d'ailleurs difficilement compressibles, quelques crédits pour travaux d'entretien et l'une ou l'autre subvention plus ou moins facultative.

D'autre part, on n'était pas encore au plus fort de la crise ; celle-ci en se prolongeant et en s'accroissant allait être la source de nouvelles dépenses (chômage notamment).

Dans le domaine des recettes, l'économie générale du système fiscal restait maintenue ; pas de nouveaux impôts, mais la matière imposable continuait à se détériorer. Quant à l'inscription purement formelle d'une recette faite antérieurement, simple écriture d'ordre, elle était évidemment dépourvue de toute signification réelle du point de vue de l'assainissement budgétaire.

Sans doute, proclamait-on qu'on recourrait à l'avenir à des emprunts pour financer la politique d'investissements. Mais on perdait de vue que le marché des capitaux était des plus étroits

et que les déficits budgétaires allaient absorber une bonne partie du produit de ces emprunts.

Les résultats qui apparaissent dans les comptes pour l'exercice 1931 (voir p. 220) montrent à quel point furent déçus les espoirs exprimés dans l'Exposé général du budget de 1931.

§ 2. — *Deuxième tentative : loi du 23 mars 1932, accordant des pouvoirs spéciaux au Ministre des finances.*

M. Renkin qui cumulait la charge de Premier Ministre et celle de Ministre des finances, fit voter par le Parlement une loi établissant des mesures temporaires destinées à maintenir l'équilibre budgétaire ; c'est la loi du 23 mars 1932.

Cette fois il s'agissait de mesures plus radicales, restreignant des droits acquis ou considérés comme tels :

1° Pour tenir compte du fléchissement de l'index, étaient réduits de 10 p. c. pour la période du 1^{er} avril 1932 au 31 décembre 1933 :

a) Les traitements d'activité de toutes les personnes rétribuées par l'Etat, les provinces, les communes et les administrations qui leur sont subordonnées ;

b) Les pensions civiles et militaires, allocations et indemnités généralement quelconques ;

c) Les pensions d'invalidité de guerre, de veuves de guerre et autres ayants droit, les rentes de chevrons de front, les indemnités de milice et autres dépenses de même nature.

2° Le gouvernement était autorisé à ajourner de deux années, à partir de 1932, le règlement des annuités dues pour le remboursement de l'emprunt 7 1/2 p. c. de 50 millions de dollars émis en 1920 aux Etats-Unis.

3° Il était ajouté, pour les années 1932 et 1933, un décime additionnel à l'ensemble des impôts en vigueur ; pour certaines taxes, l'augmentation était même d'un décime et demi.

§ 3. — *Evolution budgétaire au cours des années 1931 et 1932.*

Ces premières tentatives, notamment celle qui se concrétisa dans la loi du 23 mars 1932, bien qu'ayant eu des résultats non négligeables, ne permirent pas encore de rétablir la situation : en effet, les comptes des exercices 1931 et 1932 révèlent une situation déficitaire.

A. — Dépenses ordinaires.

1° Les dépenses ordinaires de 1931 et de 1932 furent réduites d'environ 2 milliards par rapport à 1930 ; mais ce résultat ne s'expliquait nullement par le succès de la politique de compression des dépenses. En effet, tout d'abord, un montant atteignant 946 millions en 1931 et 889 millions en 1932, constituant la dotation budgétaire pour les pensions de guerre, fut inscrit au budget extraordinaire, section des dépenses de réparation, alors qu'antérieurement cette charge avait figuré à l'ordinaire (budget de la Dette publique). De même, mais en 1931 seulement, un crédit de 300 millions pour les dépenses de chômage (Fonds national de crise) fut inscrit au budget extraordinaire ; ce crédit reprit sa place normale, au budget ordinaire, dès l'exercice suivant. En conséquence, simple déplacement et non allègement de dépenses.

2° Les dépenses pour le service de la Dette publique proprement dite diminuèrent de 1,4 milliard.

3° Les dépenses d'administration restèrent à peu près stationnaires, tandis que les « Non-valeurs et remboursements » reculèrent de 300 millions en 1932.

4° Par contre, la charge des pensions, ensuite du vote de nombreuses lois pendant les années de facilité budgétaire, passa de 1.739 millions en 1930 à 2.200 millions en 1931 et à 2.800 millions en 1932. Elle se répartissait comme suit (en millions de francs) :

	1930	1931	1932
	—	—	—
Pensions civiles	321	308	290
Pensions militaires d'ancienneté	} 970	210	204
Pensions de guerre		946	889
Pensions de vieillesse	325	526	1.203
Pensions ouvriers mineurs	33	124	132
Divers	± 90	95	90
TOTAL	1.739	2.209	2.808

Au total, les modifications suivantes apparaissent dans les dépenses ordinaires des exercices 1931 et 1932 (en millions de francs) :

	1930	1931	1932
Dette publique (non compris les pensions)	—	—	—
Pensions (y compris les dépenses rattachées à tort à l'extraordinaire en 1931 et 1932)	4.093	2.698	2.507
Non-valeurs	1.739	2.209	2.808
Budgets d'administration (non compris les pensions et les Régies Transports et P. T. T.)	1.269	1.259	970
Budgets d'administration (non compris les pensions et les Régies Transports et P. T. T.)	4.321	4.237	4.264
TOTAL	11.422	10.403 (1)	10.549 (2)

En fait, la diminution réelle était d'un milliard et elle provenait en réalité d'un allègement dans l'effort d'amortissement de la dette publique.

Les catégories de dépenses que nous faisons apparaître sous la rubrique « Budgets d'administration » comprennent, pour la plus grande part, des dépenses de personnel et de fonctionnement des services ; mais d'autres dépenses y sont aussi comprises. En fait, nous y avons englobé tout le budget ordinaire à l'exception des budgets financiers (Dette publique, pensions et non-valeurs).

Aussi convient-il de faire ressortir de ce total de 4,2 et 4,3 milliards, figurant au tableau ci-dessus, certains postes caractéristiques :

Le Ministère de la Défense Nationale intervient pour :

1.175 millions en 1930 ;

1.150 millions en 1931 ;

969 millions en 1932 ;

contre :

75 millions en 1913, soit 525 millions de francs de 1930 ;

587 millions en 1922 ;

542 millions en 1926.

(1) Dont un montant de 946 millions figure à l'extraordinaire.

(2) Dont un montant de 889 millions figure à l'extraordinaire.

Le Ministère des Sciences et Arts intervient pour :

1.076 millions en 1930 ;

1.075 millions en 1931 ;

991 millions en 1932 ;

contre :

41 millions en 1913, soit 287 millions de francs de 1930 ;

283 millions en 1922 ;

458 millions en 1926.

Les dépenses au titre d'assurance et de prévoyance sociales (non compris les pensions citées plus haut) s'élèvent à :

342 millions en 1930 ;

420 millions en 1931 (montant auquel il y aurait lieu d'ajouter une somme de 300 millions prévue au budget extraordinaire pour le Fonds National de crise ; voir ci-dessous l'évolution des dépenses de chômage) ;

998 millions en 1932.

Avant la guerre, les crédits d'intervention de l'État au titre de prévoyance, d'assistance ou d'assurance sociales, étaient peu importants ; immédiatement après la guerre, elles prirent une certaine ampleur en raison des secours de toutes sortes, accordés aux sans-emploi et à certaines catégories de victimes de la guerre ; en 1926, on peut estimer que les diverses interventions de l'État en matière sociale atteignaient une bonne centaine de millions.

B. — Dépenses de chômage.

Au point de cette étude, le moment semble opportun d'exposer un problème budgétaire qui apparaît pour la première fois dans les préoccupations du Ministre des Finances. Il s'agit du chômage. Celui-ci, considéré sous l'angle financier, pose deux ordres de problèmes :

Celui du financement des indemnités allouées aux travailleurs sans emploi ;

Celui du financement des moyens mis en œuvre en vue de sa résorption : travaux publics notamment.

Nous nous occuperons ici du premier problème, nous réservant

de revenir sur certains aspects du second à propos de l'examen des budgets extraordinaires.

Avant 1914, l'assistance pécuniaire aux chômeurs était du ressort des caisses créées par des associations professionnelles, aidées dans certains cas par des fonds communaux spéciaux ; l'intervention de l'Etat n'entraînait qu'une charge minime : 280.000 francs dans le budget de 1912 !

Après la guerre, par arrêté royal du 30 décembre 1920, l'Etat entra dans la voie de subventions aux associations professionnelles ainsi qu'aux provinces et communes qui avaient créé des fonds de soutien des chômeurs. En outre, l'Etat constitua lui-même un « Fonds national de crise » alimenté par des dotations budgétaires et destiné à suppléer à l'insuffisance éventuelle de l'action des pouvoirs locaux et de l'initiative privée.

Les interventions financières de l'Etat pendant les dix premières années d'existence du Fonds national de crise ne furent pas très importantes ; elles n'atteignaient encore en 1930, que 10 millions en faveur du Fonds national de crise et 18 millions pour les institutions s'occupant des chômeurs, soit au total 28 millions pour cette année.

Mais, à partir de 1931, les dotations affectées à cet objet s'élèvent à des sommes importantes :

Pour 1931 : 21 millions à titre de subventions aux institutions d'assurance contre le chômage ;

100 millions à titre de subvention au Fonds National de crise ;

300 millions, au budget extraordinaire, également pour l'alimentation du Fonds National de crise.

—
TOTAL . . 421 millions

Pour 1932 : 28 millions pour les institutions d'assurance et
720 millions pour le Fonds National de crise.

—
TOTAL . . 748 millions.

Signalons que la statistique du nombre de chômeurs avait évolué comme suit :

	CHÔMEURS COMPLETS	CHÔMEURS PARTIELS
1929 janvier	22.657	24.945
juillet	4.037	16.452
1930 janvier	22.542	25.782
juillet	15.202	48.580
1931 janvier	77.181	112.784
juillet	64.754	117.404
1932 janvier	155.925	179.560
juillet	169.411	174.646

C. — Dépenses extraordinaires proprement dites.

Si l'on fait abstraction, dans le budget extraordinaire pour 1930, des dépenses représentatives d'opérations financières (avances à la Régie des T. T. — remboursement aux Etats-Unis d'un solde d'emprunt), dépenses qui n'ont pas un caractère permanent et relèvent davantage de la notion d'opérations de trésorerie plutôt que de celle de dépense budgétaire, il reste pour les véritables dépenses d'équipement un montant de 340 millions pour le Ministère des Travaux publics et un autre de 23 millions pour le Ministère de la Défense Nationale.

En 1931 l'effort reste constant :

313 millions pour le Ministère des Travaux publics dont 270 millions constituant la quatrième tranche du crédit global de 1.800 millions alloué au Fonds spécial et temporaire des grands travaux par la loi du 24 avril 1928 ;

48 millions pour le Ministère de la Défense Nationale dont 40 millions à valoir sur un crédit global de 200 millions destiné au relèvement du système défensif du pays (travaux de fortifications et armement des ouvrages).

En outre apparaît un article nouveau : « Travaux exceptionnels destinés à remédier au chômage » ; à ce titre, 66 millions sont dépensés sous forme de subventions aux communes pour encourager celles-ci à entreprendre des travaux intéressant notamment l'hygiène publique et la voirie communale.

Pour 1932, les dépenses de travaux sont en diminution :
231 millions pour le Ministère des Travaux publics dont 125 millions, cinquième dotation au Fonds spécial des grands travaux, et 28 millions, cinquième et dernière tranche du crédit global de 600 millions ouvert en 1928 au Fonds spécial des routes ;
65 millions pour la Défense Nationale ;
14 millions pour travaux exceptionnels destinés à remédier au chômage.

D. — Dépenses de réparation.

En 1930 les dépenses de réparation atteignaient encore 331 millions dont 300 millions pour indemnités allouées aux ayants droit à des dommages de guerre.

En 1931 et 1932, abstraction faite des dotations à la Caisse Nationale des pensions de guerre, dépenses qui relevaient précédemment du budget de la Dette publique, les sommes affectées au paiement des dommages de guerre s'élevèrent respectivement à une centaine de millions pour chacune de ces années.

SECTION IV. — NOUVEAUX EFFORTS EN VUE DU RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE (exercices 1933 et 1934).

En réalité, les circonstances ne permirent ni au Baron Houtart ni à M. Renkin de voir leurs efforts aboutir.

Le 22 octobre 1932 M. de Broqueville constituait un nouveau Gouvernement avec M. Jaspar comme Ministre des finances.

§ 1^{er}. — *Troisième tentative : loi du 30 décembre 1932 accordant de nouveaux pouvoirs spéciaux.*

Dans sa déclaration aux Chambres, le Premier Ministre mettait en tête du programme de son Gouvernement, le redressement « d'une situation financière que la crise économique mondiale et la suspension des réparations ont rendue critique ; cette situation commande des mesures immédiates, profondes et énergiques. C'est la tâche à laquelle le Gouvernement va se mettre sans tarder, pour la poursuivre sans désespérer.

» Le problème qui se pose à nous n'est plus le même qu'en 1926. Notre monnaie est saine ; elle est solide. Mais le niveau de nos

dépenses publiques excède, dans une large mesure, le montant de nos recettes. De là un déséquilibre qui est, à l'heure actuelle, particulièrement dangereux. Il faut, pour y porter remède, de profondes réformes et de sévères économies. Les dépenses de l'Etat doivent être fixées à un niveau tel que le revenu de la Nation puisse les couvrir, même en temps de crise; elles ne doivent pas, d'autre part, être une gêne pour l'économie nationale. Si l'impôt ne doit pas anéantir les patrimoines sur lesquels il prélève ses recettes, le fisc ne peut non plus mettre en péril le capital de la Nation; il doit se borner à procurer à l'Etat les ressources nécessaires, sur des bases rationnelles... ».

Le nouveau Gouvernement se mit tout de suite à la tâche.

Par arrêté royal du 8 novembre 1932, réorganisant le Comité du Trésor (1), les pouvoirs de contrôle du Ministre des Finances sur l'élaboration et l'exécution des budgets furent renforcés.

Le problème financier posé au moment de l'élaboration du budget pour 1933 était de trouver 2 milliards, soit sous forme de recettes supplémentaires, soit par voie d'économies.

Le plan suivant, qui devait être sanctionné par la loi du 30 décembre 1932, fut élaboré :

	Rendement escompté
1 ^o Renforcement et réorganisation du contrôle fiscal; répression énergique de la fraude . . .	200 millions
2 ^o Suppression des extensions arbitraires données à l'application des dispositions organiques régissant les dépenses de solidarité sociale ou de reconnaissance nationale	200 millions
3 ^o Réduction, à l'extrême limite, des frais de fonctionnement des services publics	150 millions

N. B. — L'article 3 de la loi du 30 décembre 1932 imposait au Gouvernement de s'abstenir, hors le cas de force majeure, de tout recrutement de nouveaux agents pendant l'année 1933.

(1) Le Comité du Trésor à cette époque était composé de trois ministres: le Ministre des Finances, président, M. Jaspar à l'époque, et de deux autres Ministres, membres, MM. Francqui et Tschoffen.

4° En matière fiscale :

a) Modification de la législation sur les contributions directes (création d'une contribution nationale de crise, d'une taxe spéciale sur les bénéfices exceptionnels, etc.) . . .	600 millions
b) Majoration des taux des droits d'enregistrement, succession, timbres et taxes assimilées.	300 millions
c) Relèvement des droits de douane, d'accise et des taxes de consommation	550 millions

TOTAL 2.000 millions

Cette loi plutôt imprécise pour ce qui concerne les économies à réaliser, procurait par contre, au Ministre des Finances, des pouvoirs spéciaux assez étendus permettant notamment de modifier, par arrêté, la législation fiscale. Il en usa largement, notamment pour instituer la contribution nationale de crise ; cette taxe créée pour un an seulement devait, comme on le sait, être maintenue de façon permanente et finir par être intégrée dans notre système fiscal.

§ 2. — *Quatrième tentative : loi
de pouvoirs spéciaux du 17 mai 1933.*

L'année 1933 fut le témoin de nouveaux efforts vers le rétablissement de l'équilibre budgétaire.

Quelques mois à peine après le vote de la loi du 30 décembre 1932 décrétant diverses mesures destinées à assurer l'équilibre du budget, une loi du 17 mai 1933 attribue compétence au Gouvernement pour prendre toutes mesures utiles en vue du redressement financier et du rétablissement de l'équilibre budgétaire.

La nouvelle loi de pouvoirs spéciaux habilitait le Gouvernement à prendre, dans les domaines énumérés, toutes mesures ayant force de loi, sans devoir attendre les délais et les attermoiments du travail parlementaire, sans devoir aussi s'exposer à des discussions sans fin, voire à la désapprobation de sa majorité parlementaire, sur le choix des mesures et des moyens employés. Cette procédure de salut public était la seule sans doute qui

permît au Gouvernement de prendre les décisions qui devaient entraîner des économies véritables sur une vaste échelle.

La loi du 17 mai 1933 délimitait les domaines dans lesquels l'action gouvernementale pouvait s'exercer :

Modifier ou compléter la législation relative aux rétributions, subventions, indemnités et allocations ;

Modifier ou compléter toute règle d'organisation, de fonctionnement, de compétence et de procédure ;

Modifier ou compléter les dispositions relatives à la contribution nationale de crise ;

Prendre toutes mesures de nature à simplifier l'organisation et à renforcer le contrôle des services publics, etc.

Quelques jours après la publication de cette loi, un appel solennel était adressé au pays, par la voie officielle du *Moniteur* du 21 mai 1933 :

« Fermement résolu à mettre tout en œuvre pour assurer le redressement financier et l'équilibre du budget, le Gouvernement adresse au pays un pressant appel.

» Pour surmonter les difficultés qui nous assaillent, le Gouvernement répudie formellement tout recours à des mesures désastreuses telles que l'inflation, la dévaluation du franc ou la conversion forcée des rentes.

» Il n'en est pas, il n'en sera pas question.

» Le Gouvernement se tourne vers tous les Belges, à quelque classe qu'ils appartiennent, pour leur demander d'assurer, par un effort unanime, le succès de l'œuvre entreprise.

» Il demande aux contribuables d'acquitter l'impôt sans attendre l'expiration des délais légaux.

» Il poursuivra la fraude dans tous les domaines et réprimera les abus là où ils existent.

» Ceux qui fraudent ou abusent prennent le bien d'autrui et font plier le pays sous le poids des charges ; que ce soit en matière d'impôts, de pensions, d'allocations ou de subsides, ils s'enrichissent aux dépens des contribuables et au détriment des invalides de la guerre ou du travail, des pensionnés, des chômeurs, des orphelins, des vieillards. Les coupables seront frappés de peines sévères.

» Pas plus que celles des particuliers, les dépenses de l'Etat ne peuvent dépasser ses recettes. Il faudra donc les réduire et ces réductions devront être importantes. Le Gouvernement adjure chacun de les accepter courageusement ».

Le Gouvernement mit au point un programme complet de revision de la législation et de la réglementation. Toutes les sources de dépenses furent inventoriées, leur opportunité fut reconsidérée. Cet examen aboutit invariablement à la constatation que, par suite de la crise financière, le Gouvernement se trouvait dans l'obligation de réduire son intervention. Et, courageusement, sans se préoccuper de l'impopularité que les sacrifices et les restrictions multiples vont déclencher, — il devait d'ailleurs être renversé peu de mois après avoir décrété ces mesures, — le Gouvernement réalisa son programme de compression des dépenses budgétaires. Considérant que l'équilibre du budget est une condition de salut public, il subordonna à cet axiome toute autre considération. Bien résolu à combattre le mal dans sa racine, il se laissa guider, dans le choix des moyens, par une triple préoccupation :

1° Renforcement de la discipline dans la gestion des deniers publics par la réduction des frais de fonctionnement des services et par la suppression de certaines facilités ou certains avantages non justifiés ;

2° Répression des abus où qu'ils se présentent ; poursuite de la fraude dans tous les domaines ; lutte contre toutes les interprétations ou applications extensives et abusives des lois ;

3° Respect des principes qui sont à la base des institutions qui répondent à un devoir de solidarité sociale ou à un devoir de reconnaissance, mais réduction dans la mesure indispensable et suivant les principes de justice distributive, des allocations de toute nature servies par l'Etat.

Ce fut donc bien, cette fois, dans la voie de la compression réelle des dépenses publiques que le Gouvernement s'engagea. Mais il ne s'en tint pas là. Il demanda également à toutes les classes sociales de supporter, chacun selon ses facultés, des sacrifices supplémentaires, par abandon à l'Etat, sous forme de supplément à la contribution nationale de crise, d'une nouvelle fraction des revenus.

Il faudrait de nombreuses pages, d'une lecture assez fastidieuse d'ailleurs, pour donner une indication même sommaire des très nombreuses dispositions prises en exécution de la loi des pleins pouvoirs en matière financière.

En résumé, les arrêtés pris tendaient, d'une part, à réduire les traitements et pensions, les dépenses d'ordre social, les dépenses administratives de fonctionnement des services, et, d'autre part, à majorer les impôts.

§ 3. — *Cinquième tentative : lois de pleins pouvoirs du 31 juillet et du 7 décembre 1934.*

Les résultats de tant d'efforts furent cependant lents à se manifester. Le Gouvernement présidé par M. de Broqueville, qui était au pouvoir depuis octobre 1932, fut remanié en juin 1934 ; entre autres changements, M. Sap succéda à M. Jaspar au Ministère des Finances.

Le 31 juillet de la même année fut votée une nouvelle loi de pleins pouvoirs ; la politique d'austérité et de restriction était à nouveau renforcée. Le Roi, pendant un délai de six mois, était investi du pouvoir de :

1° a) Modifier la législation relative aux impôts, taxes et redevances ;

b) Modifier la législation relative aux rétributions, subventions, indemnités et allocations ; interdire ou réglementer tout cumul ; modifier ou compléter toute règle statutaire ou non d'organisation, de fonctionnement, de compétence et de procédure ;

c) Prendre toutes mesures pour réorganiser et coordonner le régime des pensions ;

d) Modifier ou compléter la législation sur la comptabilité de l'Etat ;

e) Contracter des emprunts et effectuer toutes opérations de trésorerie ;

2° Réduire les charges imposées aux provinces et aux communes ;

3° a) Protéger l'épargne ; élargir les conditions de recours au crédit ; réglementer les bourses de valeur et de commerce ;

b) Favoriser la formation de groupements professionnels économiques ; etc.

La loi du 31 juillet 1934 fut suivie de plusieurs trains de copieux arrêtés portant notamment les dates du 22 août, du 15 octobre et du 31 octobre 1934.

Peu de temps après, le Gouvernement de Broqueville était renversé. Il fut remplacé par une équipe de parlementaires et de techniciens présidée par M. Theunis. M. Gutt prenait le portefeuille des Finances.

« L'équilibre budgétaire reste une des tâches capitales du Gouvernement », annonçait le Premier Ministre dans sa déclaration aux Chambres du 27 novembre 1934. « C'est de cet équilibre et de la réalisation intégrale du programme de restauration économique que la confiance renaîtra dans toutes les classes de la population. » La déclaration faisait état d'une possibilité de conversion des rentes, annonçait une réduction des dépenses d'intervention de l'Etat en matière sociale, notamment par l'extirpation des abus ; d'autre part, un allègement de la fiscalité était promis. En matière économique, diverses mesures étaient prévues dans le but de ranimer l'activité industrielle et commerciale.

Le Gouvernement présidé par M. Theunis eut, lui aussi, recours au système des pleins pouvoirs. La loi du 31 juillet 1934 fut prorogée et renforcée par la loi du 7 décembre 1934. Quelques jours avant sa chute, une loi du 15 mars 1935 venait de lui conférer de nouveaux pouvoirs encore plus étendus.

§ 4. — *Résultats de la politique budgétaire pour les exercices 1933 et 1934.*

A. — Dépenses ordinaires.

Les coupes sombres et massives pratiquées de 1932 à 1934 dans la législation généreuse des années de prospérité, devaient produire sur le plan budgétaire des résultats non négligeables.

Nous verrons plus loin que les conséquences de cette politique sur le terrain financier et économique en général, ne furent pas aussi heureuses.

Le tableau ci-dessous permet de se faire une idée des économies réalisées de 1932 à 1934.

	1932	1933	1934	DIFFÉRENCE ENTRE 1932 ET 1934
1. Dette publique (non compris les pensions).	2.507	2.689	2.635	+ 128
2. Pensions, toutes catégories (y compris les dé- penses rattachées au budget extra- ordinaire)	2.808 (1)	2.218 (1)	2.048	- 760
3. Non-valeurs	970	958	977	+ 7
4. Budgets d'admi- nistration	4.886 (2)	4.434	4.528	- 358
	<u>11.171</u>	<u>10.299</u>	<u>10.188</u>	<u>- 983</u>

Par rapport à 1932, les dépenses ordinaires de 1934 étaient en diminution de près de 10 p. c. pour l'ensemble des budgets. Résultat appréciable si l'on songe qu'à l'échelle de nos budgets actuels, une compression de 10 p. c. des dépenses ordinaires de l'Etat signifierait une réduction de 7 à 8 milliards de francs de nos jours.

Certaines catégories de dépenses subirent même des réductions supérieures à 10 p. c., telles les dépenses de pensions.

	1932	1933	1934
Pensions civiles.	290	282	340
Pensions militaires	204	194	} 980
Pensions de guerre	889	797	
Pensions de vieillesse	1.203	719	} 628
Pensions ouvriers mineurs	132	136	
Divers	<u>± 90</u>	<u>± 90</u>	<u>± 100</u>
	2.808	2.218	2.048

(1) Dont 889 millions en 1932 et 797 millions en 1933, relatifs aux pensions de guerre, sont rattachés au budget extraordinaire.

(2) Y compris un montant de 622 millions pour les Régies (P.T.T., Transports) qui constituèrent un budget distinct jusqu'en 1932; leurs dépenses furent ensuite intégrées au budget ordinaire, à partir de 1933.

Quant aux autres dépenses reprises globalement sous l'appellation de budget d'Administration, elles se répartirent de la façon suivante (pour 1930 à 1932, voir p. 230 et suiv.) :

	1932	1933	1934
Défense Nationale	969	845	843
Instruction publique	991	1.032	1.023
Dépenses d'assurance et de prévoyance sociales (non compris les pensions).	998(1)	754(1)	871(1)
Autres dépenses d'administration et des Régies	1.928	1.803	1.791
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	4.886	4.434	4.528

B. — Recettes ordinaires.

Après être tombées à 8,3 milliards en 1931 et en 1932, montant à porter à près de 9 milliards pour tenir compte des revenus des Régies, les recettes ordinaires, grâce notamment aux mesures prises pour renforcer la fiscalité, remontèrent à 10,2 milliards en 1933 (Régies comprises à l'Ordinaire à partir de 1933) et à 9,9 milliards en 1934. Elles ne devaient plus, par après, descendre en dessous de 10 milliards.

C. — Déficits et boni.

Après les déficits de 1,1 milliard en 1931 et 1,3 milliard en 1932, le budget ordinaire, grâce aux économies drastiques et au rendement accru d'une fiscalité renforcée, accusa en 1933 un boni de 700 millions; résultat d'autant plus méritoire que, contrairement aux deux années antérieures, la charge complète des allocations de chômage figurait à l'ordinaire.

L'exercice 1934 devait cependant encore accuser un déficit de quelque 200 millions à l'ordinaire; résultat malgré tout satisfaisant compte tenu de la réincorporation dans les dépenses, des

(1) Les dépenses pour chômage interviennent dans ces montants, à concurrence des sommes ci-après : 748 millions en 1932; 559 millions en 1933; 671 millions en 1934.

charges de pensions de guerre inscrites au cours des années antérieures, dans le budget extraordinaire.

En définitive, les déficits globaux accumulés de 1931 à 1934 totalisèrent environ 2 milliards.

D. — Budget des réparations.

Abstraction faite de la dotation de 797 millions à la Caisse Nationale des pensions de guerre, dépense qui aurait dû s'inscrire plus normalement dans le budget ordinaire, les dépenses de réparation (dommages de guerre et reconstruction) n'atteignirent plus en 1933 que 58 millions contre 193 millions en recettes. A partir de 1934, le budget des Réparations disparut ; les dépenses et les recettes qui le constituaient, furent incorporées dans le budget ordinaire.

E. — Dépenses extraordinaires.

Parallèlement aux mesures prises pour rétablir l'équilibre du budget ordinaire, le Gouvernement mit sur pied un vaste programme de travaux publics ayant un triple objectif :

- 1^o Développer l'outillage national ;
- 2^o Apporter un remède au chômage ;
- 3^o Assurer la sécurité du pays.

En vue de réaliser son premier objectif, le Gouvernement, institua, par la loi du 12 août 1933, un deuxième Fonds spécial et temporaire des routes et le dota de ressources d'un montant total de 800 millions — le premier Fonds, rappelons-le, s'était élevé à 600 millions — pour l'ensemble des exercices 1933 à 1938 ; sa mission fut de continuer l'œuvre de réfection et de mise en état du réseau des routes de l'Etat. Par une loi datée également du 12 août 1933, la dotation du Fonds spécial et temporaire des grands travaux, laquelle initialement ne s'élevait qu'à 1,8 milliard, fut portée au montant total de 3,3 milliards.

Dans le cadre de la lutte contre le chômage, le Gouvernement recourut à la politique appropriée de travaux publics qu'il tenta de concevoir et de répartir aussi judicieusement que possible. C'est ainsi qu'il encouragea, par voie de subsides, les pouvoirs

locaux et régionaux à entreprendre des travaux sur leur propre domaine : construction d'écoles, travaux de voirie, travaux d'hygiène, construction d'égouts, établissement de distributions d'eau, travaux d'assainissement, etc.

D'autre part, avec l'arrivée au pouvoir, en Allemagne, du parti national-socialiste, les problèmes de la sécurité extérieure retinrent l'attention tant du Gouvernement que du Parlement. Il devenait nécessaire de consacrer d'importants crédits au rééquipement et au renforcement de l'armée en matériel et en munitions ; de plus, la conception de la défense intégrale du territoire national et de l'emploi simultané de toutes nos divisions à la frontière, amena les autorités militaires à décider l'établissement d'un réseau de fortifications à la frontière de l'Est. C'est surtout au cours de la période suivante que les dotations budgétaires affectées à cet objet devaient acquérir, ainsi que nous le verrons, une importance toute particulière.

L'ensemble des crédits qui furent ainsi dépensés au cours des années 1933 et 1934 pour réaliser les trois objectifs décrits ci-dessus atteignirent des montants importants : 829 millions en 1933 et 1.083 millions en 1934.

En voici une brève décomposition pour 1934 :

531 millions pour le Ministère des Travaux publics, dont 340 millions et 70 millions pour les deux Fonds spéciaux ;

436 millions pour la Défense Nationale ; un crédit global d'engagement à utiliser par tranches annuelles de paiement, avait été ouvert à concurrence de 759 millions (224 millions pour les fortifications, 483 millions pour le matériel et 52 millions pour des entrepôts) par la loi contenant le budget extraordinaire pour 1934 ;

47 millions pour travaux d'hygiène ;

39 millions pour constructions scolaires ;

30 millions pour le Ministère des Transports et P. T. T.

CHAPITRE IV.

Quatrième période
(1935-1939).

Si, sur le plan strictement budgétaire, la politique de déflation avait atteint certains résultats, par contre, sur le plan économique et financier en général, elle aboutissait à une impasse.

Alors qu'à l'étranger, la crise économique était en régression, notre pays était toujours plongé dans le marasme le plus complet ; c'est en 1934 que l'indice de la production industrielle tomba à son niveau le plus bas.

D'autre part, en se prolongeant et en s'accroissant, la crise économique et la politique de restriction qu'elle entraînait, faisaient naître une crise sociale dont les remous devaient créer des difficultés politiques et engendrer une crise de confiance. A force d'entendre répéter que le franc devait être sauvé et que le salut des finances publiques exigeait des mesures toujours nouvelles et toujours plus drastiques, l'opinion publique fut gagnée par une sorte de psychose monétaire.

Déjà en 1934, les autorités monétaires avaient été alertées par des retraits d'or et des exportations de capitaux. Ces opérations s'étaient accompagnées de diminutions importantes des dépôts bancaires. Les banques, pour faire face aux exigences inéluctables de leur clientèle, avaient dû recourir au crédit de l'Institut d'émission. Diminution des réserves métalliques d'une part, émission de billets nouveaux d'autre part. Le problème monétaire que l'on avait cru définitivement résolu en 1926, surgissait à nouveau, compliqué d'une crise bancaire.

A la rentrée des Chambres, en janvier 1935, des membres de l'opposition développèrent un réquisitoire très sévère contre la politique dite de déflation. Les interpellateurs demandaient que les arrêtés pris en exécution des pouvoirs spéciaux soient rapportés.

M. Theunis, chef du Gouvernement, développa le thème suivant : toutes les mesures prises n'ont qu'un seul but : sauver le franc. Il n'y a pas deux systèmes pour le sauver ; il n'y en a qu'un seul : la déflation. Toute autre solution conduit à la dévaluation.

La discussion fut reprise quelques semaines plus tard, à l'occasion de l'examen du projet de budget pour 1935. Le dialogue fut identique. D'un côté on disait « chômage », de l'autre on répondait « finances ».

M. Gutt, Ministre des Finances, résumait comme suit la thèse gouvernementale : pour vivre, il faut exporter ; pour exporter, il faut abaisser notre coût de production, dans tous ses éléments constitutifs ; l'impôt est un de ces éléments, il faut donc diminuer l'impôt ; pour diminuer l'impôt il faut trouver une économie correspondante.

Les mois de février et de mars furent critiques par suite de nouveaux retraits bancaires cherchant un refuge dans des placements en or, d'où : nouvelle diminution des réserves d'or de la Banque Nationale, augmentation correspondante de son portefeuille et aggravation de la position des banques privées.

Pour arrêter l'hémorragie, le Gouvernement dut recourir à un système de contrôle des changes (arrêté royal du 15 mars 1935). En fait, le premier acte de la dévaluation était accompli. Quelques jours plus tard, le Gouvernement, dans une déclaration solennelle à la Chambre, annonçait sa décision de démissionner :

« Le Gouvernement s'est constitué pour poursuivre l'œuvre de redressement économique indispensable à la stabilité du franc, à laquelle s'étaient consacrés les précédents cabinets.

» Dès son premier contact avec le Parlement, et maintes fois dans la suite, le Gouvernement actuel a attiré l'attention du pays sur la gravité de la situation. Il a insisté sur le fait qu'il lui serait impossible d'aboutir, dans les circonstances particulièrement périlleuses que nous traversons, si la volonté de travail et d'action qu'il mettait au service de la Nation ne trouvait à s'appuyer sur la volonté de collaboration de celle-ci.

» Ce concours de volontés, qui lui était indispensable, le Gouvernement ne l'a pas trouvé.

» En conséquence, malgré la lutte incessante qu'ont soutenue depuis près de quatre mois les membres du Gouvernement, agissant en complète communauté d'efforts et dans un esprit constant de collaboration, ils n'ont pu empêcher la menace pesant sur le franc de se préciser au cours des dernières semaines.

Dans ces conditions, il ne reste au Gouvernement qu'à résigner le mandat dont l'avait investi la confiance du Roi ».

Le 29 mars 1935, soit exactement dix jours après la démission de M. Theunis, un nouveau Gouvernement, présidé par M. van Zeeland, se présentait devant les Chambres. M. Max-Léo Gérard avait accepté d'entrer dans ce Gouvernement et détenait la lourde charge de Ministre des Finances. Le nouveau Cabinet, formé sous le signe de l'union nationale, entendait poursuivre une politique nouvelle s'inspirant de principes différents de ceux qui précédemment avaient été mis en avant, et en assurer la réalisation par des méthodes neuves. Son mot d'ordre, il le proclame, est la rénovation économique du pays. Le problème numéro un est le problème monétaire :

« Placé, au moment de sa constitution, en face de ces trois facteurs : la dépréciation de fait du belga sur les marchés extérieurs, l'établissement d'un contrôle des changes impuissant à arrêter les fuites de capitaux et un mouvement persistant de retraits qui met les banques dans la dépendance absolue de l'Institut d'émission, le Gouvernement a reconnu qu'il était désormais impossible d'assurer la défense du franc par les méthodes et au niveau adoptés jusqu'ici.

» Afin de conjurer de plus grands maux il vous invite à le suivre dans une voie nouvelle.

» La parité-or actuelle du franc sera modifiée ».

Telle n'était pas la seule tâche que le nouveau Gouvernement s'assignait. Il entendait assurer, par des mesures appropriées en matière bancaire et économique, des assises solides à la nouvelle monnaie.

Sur le plan budgétaire, il annonçait des dégrèvements fiscaux, des diminutions de dépenses et le rétablissement de l'équilibre budgétaire :

« Nous persistons à croire que le rétablissement d'un équilibre budgétaire rigoureux est nécessaire et nous espérons y arriver bientôt, d'une part par des diminutions sérieuses de dépenses rendues possibles par la conversion volontaire de la rente et par la réduction du chômage, résultat de l'ensemble de notre action ; et d'autre part, parce que la reprise économique que nous provoquerons assurera, au bout d'un certain nombre de mois, une augmentation de recettes par rapport aux dépenses. Ces

perspectives ne dispenseront pas de continuer, en matière administrative, la politique de stricte économie. Pour atteindre le rendement maximum nous entreprendrons la réforme administrative qui s'impose ».

Pour mener à bien un tel programme, le Gouvernement demandait la prorogation et l'extension des pouvoirs spéciaux.

Tels sont les faits par lesquels s'ouvre cette quatrième et dernière période de l'histoire financière de la Belgique pendant l'entre-deux-guerres.

* * *

La politique économique et financière du nouveau Gouvernement se traduit par une importante législation et une abondante réglementation, dans une multitude de domaines. Elle réussit à créer la détente et à rétablir la confiance. Elle encouragea la reprise des affaires. Dès 1935, l'indice de la production industrielle, pour la première fois depuis 1929, reprit une courbe ascendante ; les différentes statistiques économiques et financières qui expriment le mouvement des affaires, révélèrent dès 1935 une orientation favorable (cf. Statistiques économiques belges de la Banque Nationale de Belgique, 1929-1940).

Parmi les mesures financières importantes prises à cette époque et ayant exercé des incidences importantes sur les charges budgétaires, il y a lieu de signaler, en particulier, la conversion des fonds d'Etat, réalisée par arrêté royal du 11 mai 1935.

En éliminant l'incertitude monétaire, la dévaluation du franc avait fait disparaître l'un des principaux obstacles à l'abaissement du taux de capitalisation des rentes. Cette mesure était depuis longtemps souhaitée par les Gouvernements antérieurs, pour deux raisons notamment : d'une part, elle devait permettre de réaliser de substantielles économies nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire ; d'autre part, elle devait contribuer à exercer une action déterminante sur le taux de l'argent à long terme, dont l'abaissement s'avérait d'une nécessité essentielle pour le commerce et l'industrie.

On sait que contrairement au procédé classique de la conversion libre, avec offre de remboursement en cas de refus d'acceptation du nouveau taux, le Gouvernement dut recourir à un

système de conversion par voie d'échange, sans faculté d'opter pour le remboursement. Les porteurs de rentes pouvaient toutefois, s'ils le désiraient, conserver le droit de toucher les coupons sur base de l'ancien taux, mais, dans ce cas, les titres non soumis à conversion perdaient certains avantages importants : ils ne pouvaient plus être cotés en Bourse ni être remis en nantissement à la Banque Nationale ni à la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite. D'autre part, le Gouvernement assurait aux porteurs des rentes converties, une bonification en capital destinée à compenser, partiellement du moins, la réduction de leurs coupons.

Cette conversion qui n'était ni complètement libre, ni entièrement obligatoire, affectait une masse totale d'emprunts de la Dette de l'Etat, pour un montant dépassant 25 milliards, dont le taux d'intérêt était supérieur à 4 p. c., taux choisi pour la nouvelle rente unifiée. La même opération fut réalisée ultérieurement sur une masse de 14 milliards de titres constitutifs de la Dette de la Colonie, des provinces, des communes et du Crédit communal.

Afin d'assurer la bonne tenue du marché des rentes, l'Etat institua un Fonds de régularisation pourvu, à titre provisoire, d'une dotation d'un milliard de francs prélevé sur le produit de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque Nationale.

Grâce à l'abondance des capitaux liquides rentrés dans la circulation, l'opération réussit ; le taux de 4 p. c. s'avéra ainsi être, à cette époque, le taux normal de la rente belge.

* * *

La dévaluation du franc agit, d'une double façon, sur les budgets :

Directement, elle augmenta de 39 p. c. les charges de la dette extérieure et le coût des achats effectués à l'étranger ;

Indirectement, elle provoqua une série de phénomènes économico-financiers qui réagirent les uns sur les autres :

a) Développement des exportations, grâce aux marges bénéficiaires accrues résultant de la hausse des changes ; conjointe-

ment, reprise du commerce intérieur; ce réveil de l'économie générale élargit le volume des transactions soumises à l'impôt;

b) Relèvement de l'index des prix de détail entraînant un mouvement de hausse des dépenses de personnel (traitements et pensions) et des dépenses de matériel;

c) Au total, la progression des recettes fut plus rapide que celle des dépenses; cette évolution favorable permit au Gouvernement d'entrer dans la voie des dégrèvements fiscaux.

Fin 1936, soit dix-huit mois après la mise en œuvre de la nouvelle politique inaugurée par le Gouvernement de M. van Zeeland, la situation se présentait comme suit :

- 1° Equilibre du budget ordinaire;
- 2° Tendance progressive vers le boni, permettant de procéder à des dégrèvements fiscaux;
- 3° Fonds publics au pair; rapatriement des dettes étrangères les plus onéreuses;
- 4° Aisance de la trésorerie;
- 5° Plaie du chômage bridée et en voie d'amélioration;
- 6° Relèvement général de l'activité économique.

L'amélioration de la situation économique en Belgique devait, hélas, être de courte durée. Les premiers symptômes de lassitude se manifestèrent dès le mois de mars 1937. La tendance empira jusqu'à la fin de l'année pour devenir franchement mauvaise pendant les quatre premiers mois de 1938. Ensuite l'économie resta à peu près stationnaire jusqu'en 1939 malgré le stimulant de la course aux armements.

Cette brève incursion dans le domaine de l'histoire économique et financière de la Belgique nous a permis d'esquisser le cadre général dans lequel se situèrent les budgets qui suivirent la deuxième dévaluation du franc.

Reprenons, à présent, la description des charges publiques de 1935 à 1939 (*voy. le tableau de la page suivante*).

De ce tableau se dégagent les caractéristiques générales ci-après :

- 1° Hausse continue des dépenses; cette hausse suivit toutefois un rythme moins rapide qu'au cours des périodes précé-

Aperçu général.

(En millions de francs.)

	1935		1936		1937		1938		1939	
	Dé- PENSES	Re- CETTES	Dé- PENSES	Re- CETTES	Dé- PENSES	Re- CETTES	Dé- PENSES	Re- CETTES	Dé- PENSES	Re- CETTES
Ordinaires	9.911	10.014	10.424	10.634	10.890	11.102	11.953	11.108	11.809	11.339
Extraordinaires	3.655	5.083	3.422	2.866	3.284	3.256	2.528	1.792	4.733	192
TOTAL	13.567	15.097	13.846	13.501	14.174	14.359	14.481	12.900	16.542	11.531
Boni		1.530				184				
Résultats :										
Mali				345				1.581		5.011

dentes. A l'Ordinaire, c'est-à-dire dans le secteur des charges permanentes, l'augmentation atteignit néanmoins 20 p. c. de 1935 à 1939 ;

2° Les recettes ordinaires suivirent, jusqu'en 1937, le rythme des dépenses ; elles cessèrent de croître à partir de 1938. A l'extraordinaire, le montant élevé des recettes en 1935 et en 1936, s'explique par le fait que celles-ci comprenaient certaines opérations de régularisation consécutives à la dévaluation. Quant au produit des emprunts consolidés, il atteignit les montants suivants :

1935	805 millions
1936	2.163 millions
1937	3.226 millions
1938	1.757 millions
1939	néant.

3° Au point de vue des résultats, alternance de bonis et de déficits :

Pour l'ensemble : les exercices 1935 et 1937 furent en boni tandis que 1936 et 1938 accusèrent un déficit ; au total les résultats favorables et défavorables se compensèrent. Par contre, l'exercice 1939, qui dut supporter un effort extraordinaire d'armement ainsi que les dépenses de mobilisation, accusa au total un déficit de 5 milliards.

Pour l'ordinaire : les trois premiers exercices furent en boni : 103 millions en 1935, 210 millions en 1936 et 212 millions en 1937. A partir de 1938, les recettes plafonnant au niveau atteint antérieurement et les dépenses continuant à augmenter, les déficits à l'ordinaire atteignirent 845 millions en 1938 et 470 millions en 1939 ;

4° Comme les précédents, les budgets des exercices 1935 à 1939 subirent de profondes modifications à partir du moment de leur dépôt sur le bureau des Chambres jusqu'à leur exécution définitive constatée dans la loi des comptes.

Le tableau ci-après indique les stades successifs des budgets de dépenses depuis leur élaboration jusqu'à leur consommation (en millions de francs).

	PROJETS DE BUDGETS (ORDINAIRE ET EXTRA- ORDINAIRE)	CRÉDITS VOTÉS INITIALE- MENT	CRÉDITS SUPPLÉ- MENTAIRES ET TRANSFERTS	CRÉDITS TOTAUX	COMPTES DÉFINITIFS
1935	11.779	11.786	2.678	14.465	13.567
1936	12.705	12.825	2.753	15.579	13.846
1937	13.164	13.349	1.543	14.892	14.174
1938	13.840	13.546	2.482	16.028	14.481
1939	13.195	13.519	5.748	19.267	16.542

Presque chaque année, par l'effet des amendements, les budgets votés par le Parlement furent supérieurs aux projets déposés par le Gouvernement; dès ce moment, les termes de l'équilibre budgétaire se trouvaient déjà modifiés puisque ce fut toujours dans le sens d'une augmentation des crédits, et des crédits seulement, que les modifications furent apportées.

En cours d'exécution, les changements que subirent les budgets furent de plus grande importance; après le vote des crédits supplémentaires et les transferts de crédits d'exercices antérieurs, les chiffres des budgets dépassèrent de 20 p. c. (plus de 40 p. c. pour 1939) les chiffres des crédits votés initialement. Heureusement, les dépenses réelles n'atteignirent jamais les montants autorisés; par le jeu des annulations des crédits non utilisés et par le transfert de montants importants aux exercices ultérieurs, le chiffre final s'établit à mi-chemin entre les projets initiaux et les crédits votés.

Signalons que, de leur côté, les budgets des recettes ordinaires subirent, en cours d'exécution, diverses modifications sous forme de plus-values et de moins-values fiscales; celles-ci n'atteignirent toutefois pas l'ampleur des modifications constatées dans le secteur des dépenses.

	PRÉVISIONS DES RECETTES	RECETTES EFFECTUÉES	DIFFÉRENCE	
			PLUS- VALUES	MOINS- VALUES
1935	9.842	10.014	+ 172	—
1936	10.421	10.634	+ 213	—
1937	10.736	11.102	+ 366	—
1938	11.392	11.108	—	— 284
1939	11.706	11.339	—	— 367

Quelle fut, au cours de cette période, l'évolution des différentes catégories de dépenses ?

SECTION I^{re}. — DÉPENSES ORDINAIRES.

Le graphique figurant aux pages 256-257 permettra de s'en faire une image assez exacte.

§ 1^{er}. — *Charges de la Dette publique.*

1935	2.520 millions
1936	2.428 millions
1937	2.412 millions
1938	2.583 millions
1939	2.425 millions

Les charges de la Dette publique sont déterminées par le volume global et par la structure de la dette ; celle-ci évolua comme suit : (*voy. page 258*).

Nonobstant la dévaluation qui eut pour effet d'augmenter de 39 p. c. les éléments extérieurs de la dette, malgré les emprunts émis et l'accroissement de la dette à court terme, le volume global de la Dette de l'Etat diminua au total de 1,5 milliard durant la période du 30 septembre 1934 au 30 septembre 1935. Ce résultat s'explique par la conversion des rentes dont nous avons parlé plus haut.

Toutefois, après être descendu à 55,4 milliards, le volume de la dette reprit sa marche ascensionnelle pour atteindre et même dépasser légèrement au moment où la deuxième guerre mondiale éclata, le montant enregistré en septembre 1934.

Cette stabilité relative du volume total de la dette publique eut pour conséquence de fixer la charge annuelle d'intérêts et d'amortissement à un niveau à peu près constant, voisin de 2,5 milliards environ.

§ 2. — *Charges de pensions.*

1935	2.023 millions
1936	2.065 millions
1937	2.439 millions
1938	2.692 millions
1939	2.522 millions

Budget
(en millions)

1934	1935	1936
Dette Publique 2.635	Dette Publique 2.520	Dette Publique 2.428
Pensions 2.048	Pensions 2.023	Pensions 2.065
Non-valeurs 977	Non-valeurs 938	Non-valeurs 1.043
D. N. + Gend ^{rie} 966	D. N. + Gend ^{rie} 894	D. N. + Gend ^{rie} 1.036
Personnel civil 1.908	Personnel civil 1.822	Personnel civil 1.996
Matériel 204 Subvention 178	Matériel 198 Subvention 166	Matériel 208 Subvention 195
Prévoyance sociale 930 dont pour chômage 671	Prévoyance sociale 904 dont pour chômage 622	Prévoyance sociale 942 dont pour chômage 682
Travaux 133 Divers 209	Travaux 133 Divers 313	Travaux 131 Divers 380

TOTAL : 10.188

TOTAL : 9.911

TOTAL : 10.424

gett
lions
ordinaires
de francs).

1937

1938

1939

Dette Publique 2.412
Pensions 2.439
Non-valeurs 1.072
D. N. + Gend ^{rie} 1.123
Personnel civil 2.069
Matériel 252 Subvention 203
Prévoyance sociale 865 dont pour chômage 602
Travaux 144 Divers 311

Dette Publique 2.583
Pensions 2.692
Non-valeurs 1.105
D. N. + Gend ^{rie} 1.250
Personnel civil 2.234
Matériel 287 Subvention 258
Prévoyance sociale 1195 dont pour chômage 835
Travaux 141 Divers 208

Dette Publique 2.425
Pensions 2.522
Non-valeurs 1.172
D. N. + Gend ^{rie} 1.365
Personnel civil 2.202
Matériel 265 Subvention 281
Prévoyance sociale 1195 dont pour chômage 905
Travaux 135 Divers 247

TOTAL : 10.890

TOTAL : 11.953

TOTAL : 11.809

Evolution de la dette publique.
(En millions de francs.)

	DETTE A LONG TERME			DETTE A COURT TERME			DETTE GLOBALE		
	Inté- rieure	Exté- rieure	Totale	Inté- rieure	Exté- rieure	Totale	Inté- rieure	Exté- rieure	Totale
30 septembre 1934.	28.474	26.610	55.085	1.914	—	1.914	30.389	26.611	57.000
30 septembre 1935.	31.593	20.954	52.547	1.702	1.202	2.904	33.294	22.157	55.451
31 août 1936.....	32.009	21.452	53.462	1.719	905	2.624	33.729	22.358	56.087
31 août 1937.....	35.024	20.140	55.164	1.608	775	2.383	36.632	20.915	57.548
31 août 1938.....	34.665	19.139	53.804	2.003	733	2.737	36.669	19.873	56.542
31 août 1939.....	35.331	18.273	53.604	3.404	709	4.113	38.735	18.982	57.717

Le budget des pensions eut avec celui de la Dette publique, avec lequel il fut d'ailleurs longtemps confondu, le privilège d'être le budget le plus élevé de l'Etat. Les charges des pensions ajoutées à celles de la dette, représentaient en effet près de la moitié du budget ordinaire de l'Etat ; pensions d'une part, dette publique d'autre part, atteignaient séparément, environ 25 p. c. du total du dit budget.

Le budget des pensions apparut, pour la première fois, sous la forme d'un budget distinct, en 1937. Auparavant les charges de pensions étaient réparties entre le budget de la Dette publique et celui du Travail ou de la Prévoyance sociale ; avant 1935 les premiers termes des pensions de retraite des agents de l'Etat figuraient même au budget du département auquel le pensionné avait appartenu ; d'autre part, on inscrivit aussi, du moins certaines années, des crédits de pensions au budget extraordinaire (dotation à la Caisse Nationale des pensions de guerre).

La réforme de 1937 réalisant la centralisation de toutes les pensions, rentes et allocations analogues, au sein d'un seul document budgétaire, témoigne du souci des autorités de l'époque de faire apparaître clairement, d'un seul coup, la charge totale des pensions dont le service incombait au Trésor. A vrai dire, on groupa en un budget unique trois catégories de pensions d'une nature très différente, à savoir :

Les pensions aux victimes militaires et civiles de la guerre, y compris les rentes pour chevrons ;

Les pensions civiles et militaires de retraite et de survie du secteur public : agents de l'Etat, personnel enseignant, magistrats, militaires, membres du clergé, etc. ;

Les pensions sociales, c'est-à-dire les diverses contributions de l'Etat dans les rentes de vieillesse et les rentes de veuves des travailleurs, ouvriers et employés du secteur privé.

Ces diverses catégories de pensions dont l'incidence budgétaire était négligeable avant la guerre, avaient fini par constituer une des charges les plus lourdes de l'Etat. Diverses raisons expliquent cette évolution :

1^o L'augmentation continue du nombre de bénéficiaires ; déjà alors, le double phénomène de la dénatalité et de l'accroissement de la longévité de la vie humaine entraînant comme consé-

quences une diminution des éléments actifs et l'accroissement du nombre de personnes pensionnées, préoccupait le Parlement et le Gouvernement ;

2° Les diverses adaptations à l'évolution du coût de la vie ;

3° Les multiples élargissements et extensions des diverses lois en matière de pensions, dans un sens toujours plus généreux, surtout pendant les années de haute conjoncture et de bonis budgétaires.

Les charges de l'Etat en matière de pensions telles qu'elles ressortent des budgets et des comptes furent même inférieures aux dépenses réelles que ces lois entraînaient. En effet, tant pour les pensions sociales que, par la suite, pour les pensions de guerre, les charges apparurent comme devant être très élevées au début, et comme devant décroître progressivement par la suite. On imagina alors un moyen de financement axé sur un système de dotation fixe, constante d'année en année.

Pendant la première période, cette dotation, inférieure aux dépenses réelles, devait être complétée par des ressources provenant d'emprunts ; pendant la deuxième période, la dotation devenue supérieure aux dépenses réelles, devait permettre de rembourser les emprunts contractés pendant la première période.

Ce système qui ne comportait aucune économie réelle, réalisait un simple étalement des charges dans le temps ; il permettait de niveler sur un nombre d'années déterminé, une charge exceptionnelle que l'on estimait trop lourde pour une seule génération qui avait, par ailleurs, à supporter un budget encore grevé par les conséquences de la guerre et toujours affecté par les suites de la crise économique des années 1930 et suivantes.

Ce système fut consacré d'abord pour le financement des dépenses résultant du paiement des majorations de rentes de vieillesse ; la loi du 14 juillet 1930 créa à cet effet un « Fonds de dotation pour le paiement des majorations de rentes de vieillesse », rattaché à la Caisse des Dépôts et Consignations ; ce fonds devait être alimenté par une allocation annuelle de 525 millions, inscrite au budget ordinaire de l'Etat, et, éventuellement, par des ressources exceptionnelles non budgétaires. Le Fonds ne fut toutefois organisé que par l'arrêté royal du 30 mars 1936. La loi du 15 décembre 1937 confirma les modalités fixées antérieurement mais organisa le Fonds de dotation sous une

forme autonome et pour deux ans seulement : 1938 et 1939. Dans ce système, le Fonds disposait des ressources suivantes :

1° Une dotation annuelle, à charge de l'Etat, d'un montant égal au tiers des majorations de rentes de vieillesse et des majorations de rentes de veuves et allocations d'orphelins à liquider au cours de l'année, augmenté des frais de fonctionnement du fonds ;

2° Une annuité constante à charge de l'Etat, permettant l'amortissement en nonante-neuf ans, des deux tiers de la valeur probable en capital des dépenses résultant des majorations de rentes et allocations prévues ci-dessus ;

3° Eventuellement, des compléments d'annuités.

Le système élaboré par la loi du 15 décembre 1937 péchait par un excès de facilité : l'extension sur un trop grand nombre d'années — nonante-neuf ans — de l'action du Fonds de dotation ; l'annuité constante était prévue jusque l'année 2034 alors que les derniers bénéficiaires des majorations de rentes étaient nés en 1907 et que par conséquent à partir de l'an 2000, les dépenses réelles devaient être à peu près nulles !

Cette solution, provisoire d'ailleurs, fut réétudiée et par arrêté royal du 22 juillet 1939, pris en exécution de la loi du 1^{er} mai 1939 attribuant au Roi des pouvoirs spéciaux, le Fonds de dotation fut remanié. Sa durée d'existence fut ramenée à trente-cinq années et son intervention fut étendue aux pensions de guerre.

Nonobstant ces divers aménagements, dont on aperçoit l'incidence en 1936 sur les pensions de vieillesse et en 1939 sur les pensions de guerre, les charges totales de pensions ne cessèrent de croître ainsi qu'il résulte du tableau ci-dessous (en millions de francs).

	1935	1936	1937	1938	1939
Pensions civiles et militaires de retraite (+ pensions de survie à partir de 1937)	—	—	—	—	—
Pensions de guerre.	349	374	623 (1)	653	666
Pensions de vieillesse.	959	1.049	1.142	1.240	1.061
Divers.	715	642	674	747	795
	—	—	—	52	—
	2.023	2.065	2.439	2.692	2.522

(1) L'incorporation dans le budget, à partir de 1937, des pensions de survie (veuves et orphelins des pensionnés de l'Etat) était compensée

§ 3. — *Budget des Non-valeurs et remboursements.*

1935	938 millions
1936	1.043 millions
1937	1.072 millions
1938	1.105 millions
1939	1.172 millions.

Nous avons déjà vu que la hauteur de ce budget est proportionnelle au chiffre des voies et moyens. La lente augmentation que l'on constate de 1934 à 1939 s'explique par l'accroissement continu du rendement des impôts.

Les postes les plus importants de ce budget furent constitués par :

a) Les prélèvements à effectuer au profit du Fonds des communes institué par la loi du 19 juillet 1922 ;

b) Les versements à la Colonie, aux provinces et aux communes, de leurs quotes-parts respectives dans le produit des divers impôts enrôlés par l'Etat ;

c) Le versement à l'I. N. R. de sa quote-part dans le produit de la redevance perçue par l'Etat sur les appareils récepteurs de radio ; cette subvention atteignait 42 millions dans le budget de 1939.

§ 4. — *Charges militaires.*

Budgets ordinaires de la Défense Nationale et de la Gendarmerie :

1935	894 millions
1936	1.036 millions
1937	1.123 millions
1938	1.250 millions
1939	1.365 millions.

par le fait que les traitements des agents en activité de service n'y furent portés que pour leur montant net, c'est-à-dire déduction faite des retenues prélevées antérieurement au profit des Caisses de veuves et d'orphelins.

Compte tenu du budget de la Gendarmerie, les crédits militaires accusèrent une hausse constante de 1935 à 1939 : 894 millions en 1935 ; 1.250 et 1.365 millions respectivement en 1938 et 1939, soit une augmentation de 50 p. c. ; à noter que les dépenses de mobilisation ne sont pas comprises dans le chiffre pour 1939 ; nous les retrouverons dans l'exposé consacré au budget extraordinaire.

Nonobstant cette augmentation, constatons que l'effort budgétaire du pays pour supporter les dépenses ordinaires nécessaires à sa sécurité tant intérieure qu'extérieure, n'atteignait à la veille de la deuxième guerre mondiale qu'un dixième environ du budget ordinaire.

§ 5. — *Dépenses de personnel.*

1935	1.822 millions
1936	1.996 millions
1937	2.069 millions
1938	2.234 millions
1939	2.202 millions.

Nous faisons abstraction, dans les chiffres cités ci-dessus, des dépenses de personnel incorporées dans le budget du Ministère de la Défense Nationale et dans celui de la Gendarmerie ; ces dernières dépenses forment un tout avec les autres charges militaires ; de ce fait elles doivent, à notre avis, être considérées de façon distincte des dépenses de personnel reprises dans les budgets des autres départements civils.

L'augmentation de près de 400 millions en quatre années pour le personnel des départements civils s'explique :

a) Par l'augmentation de l'index des prix de détail, entraînant la hausse automatique des rétributions ; les fluctuations de cet index furent les suivantes (moyenne pour l'année) :

Base : avril 1914 = 100.

1935	654
1936	685
1937	735
1938	761
1939	769

b) Par l'augmentation des effectifs (Ministères et Corps spéciaux); les statistiques précises d'effectifs font malheureusement défaut pour l'ensemble de la période; les Exposés généraux de 1935 et 1936 donnent toutefois la consistance des cadres et leur évolution au cours des années 1934 à 1936, ainsi qu'un rappel de la situation de 1914.

	1914	1934	1935	1936
Justice	9.282	10.616	10.556	10.576
Affaires étrangères . .	345	866	862	870
Intérieur et Hygiène .	883	1.118	1.220	1.257
Instruction publique .	32.581	51.741	51.730	48.699
Agriculture.	1.096	1.230	1.229	1.241
Travaux publics . . .	3.357	2.929	3.003	3.003
Affaires économiques et				
Classes moyennes . .	549	548	565	601
Travail et Prévoyance				
sociale		615	728	679
Colonies	413	409	403	411
Défense Nationale . .	22.949	32.399	34.299	34.311
Gendarmerie	4.328	6.447	6.446	6.446
Finances	9.602	14.831	14.807	14.837
Transports	2.123	2.549	2.467	2.445
Postes, Télégraphes et				
Téléphones	16.070	18.496	19.242	18.744
TOTAL	103.578	144.794	147.557	144.120

c) Par le développement normal des carrières; l'ensemble du personnel recruté dans sa majorité à une époque relativement récente, bénéficiait d'augmentations barémiques dont le total représentait un accroissement de charges d'environ 1 p. c. par année.

SECTION II. — DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.

1935	3.655 millions
1936	3.422 millions
1937	3.284 millions
1938	2.528 millions
1939	4.733 millions.

Les chiffres décroissants de 1935 à 1938 pourraient laisser croire que les dépenses productives ont été en diminuant au cours de cette période. Il n'en est rien. Les budgets extraordinaires de cette période comprirent d'importantes opérations financières sans rapport aucun avec les dépenses d'équipement du pays; elles furent relatives :

- 1° A des remboursements anticipés d'emprunts;
- 2° A certaines opérations en rapport avec la dévaluation du franc : part du Grand-Duché de Luxembourg dans le produit de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque Nationale; remboursement partiel de la dette vis-à-vis de la Banque Nationale;
- 3° A certaines opérations consécutives à la conversion des rentes : dotation au Fonds de régularisation du marché des rentes.

En fait, les budgets extraordinaires de cette époque reflétaient la nouvelle politique inaugurée par le Gouvernement depuis le deuxième trimestre 1935.

Les mesures nécessaires à l'assainissement financier étant prises, le Gouvernement, poursuivant son œuvre, entama la réalisation de son programme comportant l'assainissement, la consolidation et l'amélioration de l'activité commerciale, industrielle et agricole, en même temps que la lutte contre le chômage.

A cette fin, par arrêté royal du 19 avril 1935, il créa un Office de redressement économique, appelé O. R. E. C., chargé de coordonner et d'assurer un maximum d'efficience aux diverses mesures à prendre.

Des ressources exceptionnelles provenant de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque Nationale de Belgique furent mises à la disposition de l'Office. Sur la base d'une réévaluation au taux définitif de 28 p. c., le produit de cette opération s'élevait à 4.352 millions; toutefois certaines affectations réduisirent ce montant :

a) *Affectations définitives :*

Part du Grand-Duché de Luxembourg	155 millions
Remboursement d'une partie de la Dette de l'Etat à la Banque Nationale	345 millions
	<hr/>
TOTAL DES AFFECTATIONS DÉFINITIVES	500 millions

b) *Affectations provisoires :*

Fonds d'égalisation des changes	1.125 millions
Fonds de régularisation des rentes	1.000 millions
Avance à l'Office central de crédit hypothécaire.	50 millions
Avance à la Société nationale des chemins de fer.	280 millions
Avances faites à des communes, intercommu- nales, etc.	17 millions

TOTAL DES AFFECTATIONS PROVISOIRES . 2.472 millions

Comme la réalisation du programme de l'O. R. E. C. devait s'échelonner sur plusieurs années, les affectations provisoires ne réduisaient pas, en réalité, les moyens financiers de l'O. R. E. C. qui, avant tout recours à l'emprunt, pouvait ainsi disposer d'un volant de trésorerie de près de 4 milliards.

Le programme de travaux et de commandes, annexé au budget extraordinaire pour 1936, comportait une dépense globale de 3,5 milliards, répartie en trois tranches annuelles. Ce programme s'ajoutait au programme extraordinaire proprement dit dont le financement était à assurer par les bonis budgétaires éventuels et le recours à l'emprunt.

COMMENT LE GOUVERNEMENT RÉALISA-T-IL
SON PROGRAMME ?

Abstraction faite des opérations financières rattachées au budget extraordinaire en contre-partie des recettes provenant de la réévaluation de l'encaisse-or, les dépenses extraordinaires se répartirent en trois groupes :

1° Les dépenses de travaux entrepris à l'initiative de l'O. R. E. C. dans le but de remettre au travail les chômeurs ; ils consistèrent pour une bonne part, en subventions accordées aux pouvoirs régionaux et locaux, pour des travaux intéressant l'hygiène et la salubrité publiques, les bâtiments scolaires, l'agriculture, les routes, les voies hydrauliques, l'urbanisation des agglomérations, etc. ;

2° Les dépenses de travaux d'équipement constituant l'extraordinaire normal, furent relatives à la continuation des entreprises en cours et à l'exécution des programmes du Fonds

spécial et temporaire des grands travaux et du deuxième Fonds des routes ;

3° Les dépenses militaires restèrent, jusqu'en 1938, à un niveau relativement modeste, malgré les graves événements internationaux qui se déroulaient à nos frontières. Elles se rapportèrent essentiellement aux fortifications édifiées à l'Est du pays, à l'équipement de l'armée de campagne, à la construction de casernes et à l'aménagement d'aérodromes.

En 1939, le budget extraordinaire eut à faire face, en plus des dépenses de fortifications, d'armement et d'équipement, aux dépenses résultant de la mobilisation ; un crédit spécial de 3,1 milliards de francs, partiellement utilisé en 1939, fut ouvert à cet effet par les lois du 7 septembre et du 30 décembre 1939.

Au total, les dépenses extraordinaires comptabilisées à charge des budgets des années 1935 à 1939, s'élevèrent aux montants ci-après :

	OPÉRATIONS	INVESTISSEMENTS		DÉPENSES	TOTAL
	FINANCIÈRES	NORMAUX	O. R. E. C.	MILITAIRES	
1935	2.403	889	—	363	3.655
1936	1.868	663	535	356	3.422
1937	1.293	561	888	542	3.284
1938	280	784	977	487	2.528
1939	148	1.073	466	3.046	4.733
	5.992	3.970	2.866	4.794	17.622

* * *

Ici se termine cette vue panoramique sur vingt et une années de vie budgétaire en Belgique.

Cette période avait commencé au moment où les pays européens, exténués par quatre années de guerre, entamaient l'œuvre difficile de leur restauration.

Au moment où elle s'achève, alors que d'importantes charges nées de la première guerre pèsent toujours lourdement sur les budgets (pensions de guerre, service de la Dette publique née de la guerre et de la restauration), voici que de nouveau l'Europe est en armes.

Tout était à recommencer, mais tout n'était certes pas perdu.

Il faudra sans doute le recul de l'histoire pour formuler un jugement définitif et complet sur cette période d'entre-deux-guerres. Contentons-nous, ici, de dégager de la succession des faits et de la multitude des chiffres, les lignes directrices de l'évolution.

La guerre de 1914-1918 et l'œuvre de restauration qui l'a suivie ont développé considérablement les charges publiques et accru dans la mesure correspondante les prélèvements fiscaux de l'Etat sur le revenu national.

D'autre part, la guerre a créé de nouvelles conditions de vie sociale, les classes laborieuses aspirent à plus de bien-être et à plus de sécurité ; conscientes de leur puissance, elles renversent à leur profit les rapports de force existant entre les différents groupes sociaux.

Au fur et à mesure que s'allège le poids des dépenses consécutives à la guerre, l'Etat fait droit aux revendications de tous. Ainsi, le rôle de l'Etat s'est complètement transformé. L'Etat « gendarme » d'avant 1914 est devenu l'Etat tutélaire que nous connaissons à présent.

Le budget n'est plus un simple relevé des frais de gestion ou d'exploitation des services publics. Il assume, en outre, un rôle nouveau : celui de redistributeur des revenus.

L'Etat protège, il indemnise, il intervient, il subventionne, il s'efforce d'agir sur la conjoncture. Ce faisant, il assume de gros risques. Parfois il dépasse la mesure et va au delà de ses moyens ; parfois aussi, il se trompe dans ses prévisions. Ce sont alors les déficits budgétaires, l'accroissement de la Dette publique, les dépréciations monétaires, qui le ramènent à une plus juste notion de ses possibilités.

Néanmoins, malgré ces vicissitudes, au travers de ces oscillations, un nouvel équilibre se crée qui constitue le point de départ d'une nouvelle étape sur la route tourmentée du progrès.

INTRODUCTION

LES
RÉSULTATS BUDGÉTAIRES
DE 1919 A 1939

PAR

E. MOULARD

DIRECTEUR GÉNÉRAL HONORAIRE DU BUDGET

ET

J. GRAULS

DIRECTEUR GÉNÉRAL AU MINISTÈRE

DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Il faut en effet se rendre compte que les dépenses de l'Etat sont en constante augmentation et que les recettes ne suffisent pas à couvrir ces dépenses.

La situation est donc défavorable et il est urgent de prendre des mesures pour réduire les dépenses et augmenter les recettes.

D'une part, il faut réduire les dépenses en supprimant les dépenses inutiles et en réduisant les dépenses nécessaires.

D'autre part, il faut augmenter les recettes en augmentant les impôts et en réduisant les dépenses.

Il est donc urgent de prendre des mesures pour réduire les dépenses et augmenter les recettes.

Il faut en effet se rendre compte que les dépenses de l'Etat sont en constante augmentation et que les recettes ne suffisent pas à couvrir ces dépenses.

La situation est donc défavorable et il est urgent de prendre des mesures pour réduire les dépenses et augmenter les recettes.

D'une part, il faut réduire les dépenses en supprimant les dépenses inutiles et en réduisant les dépenses nécessaires.

D'autre part, il faut augmenter les recettes en augmentant les impôts et en réduisant les dépenses.

Il est donc urgent de prendre des mesures pour réduire les dépenses et augmenter les recettes.

Il faut en effet se rendre compte que les dépenses de l'Etat sont en constante augmentation et que les recettes ne suffisent pas à couvrir ces dépenses.

La situation est donc défavorable et il est urgent de prendre des mesures pour réduire les dépenses et augmenter les recettes.

D'une part, il faut réduire les dépenses en supprimant les dépenses inutiles et en réduisant les dépenses nécessaires.

D'autre part, il faut augmenter les recettes en augmentant les impôts et en réduisant les dépenses.

INTRODUCTION

Les Etudes qui précèdent décrivent les conditions générales dans lesquelles s'est déroulée l'évolution des finances publiques de la Belgique dans la période de l'entre-deux-guerres, ainsi que le détail de la politique budgétaire poursuivie tant en matière de dépenses qu'en matière de recettes.

Il n'est pas sans intérêt de dégager maintenant les résultats de cette politique, d'en localiser les causes, d'en apprécier les conséquences et d'en tirer les conclusions.

Les comptes généraux de l'Administration des finances et les Cahiers d'Observations de la Cour des Comptes ainsi que les tableaux annexés aux lois de comptes fournissent tous les renseignements utiles à l'établissement de ces résultats.

Si ces tableaux nous renseignent sur l'équilibre externe du budget général de l'Etat, ils ne permettent pas une appréciation immédiate sur l'équilibre interne ou structurel de ce budget. En effet, la forme des différents budgets a subi, depuis l'armistice, de nombreuses modifications. Certains services ont été conjugués tantôt avec le budget ordinaire, tantôt avec le budget extraordinaire, comme ce fut le cas avec le service du ravitaillement. Le service des réparations fut d'abord rattaché intégralement au budget extraordinaire jusqu'en 1924 ; de 1925 à 1930 les dépenses furent réparties entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire ; de 1931 à 1933, il fut de nouveau conjugué intégralement avec le budget extraordinaire pour passer depuis 1934 au budget ordinaire.

Pour arriver à des chiffres comparables, nous avons procédé à un travail de rapprochement. Il en résulte que les chiffres partiels auxquels nous arriverons ne concordent pas toujours avec les résultats tels qu'ils ont été consignés dans les documents officiels.

Nous examinerons successivement les résultats du service ordinaire, ceux du service de guerre, ceux du service extraordinaire et, enfin, les résultats du budget général de l'Etat.

CHAPITRE PREMIER.

Résultats du service ordinaire.

Nous comprenons dans le service ordinaire le budget ordinaire proprement dit, ainsi que celui des administrations des chemins de fer jusqu'en 1926, des télégraphes et téléphones jusqu'en 1930, des postes et de la marine.

Le tableau ci-après donne un aperçu d'ensemble des résultats enregistrés pour compte de ce service.

Résultats du service ordinaire.

(En millions de francs.)

Années	Recettes	Dépenses	Boni	Mali
—	—	—	—	—
1919	1.417	5.013	—	3.596
1920	2.587	3.220	—	633
1921	3.499	3.941	—	442
1922	4.542	4.359	183	—
1923	5.638	5.161	477	—
1924	6.162	6.362	—	200
1925	7.266	7.586	—	320
1926	8.838	7.538	1.300	—
1927	9.837	7.074	2.763	—
1928	11.213	8.434	2.779	—
1929	12.521	9.636	2.885	—
1930	10.117	11.305	—	1.188
1931	8.919	10.220	—	1.301
1932	8.807	10.284	—	1.477
1933	10.222	9.502	720	—
1934	9.850	8.750	1.100	—
1935	9.940	8.599	1.341	—
1936	10.587	9.196	1.391	—
1937	11.048	9.690	1.358	—
1938	11.082	10.754	328	—
1939	11.415	12.377	—	962

L'année 1919 reflète toutes les traces de la situation chaotique de la période qui suivait immédiatement la guerre. C'était l'époque où l'on se faisait encore des illusions au sujet de l'évolution future des événements. On croyait à un retour auto-

matique aux conditions économiques et sociales d'avant-guerre, alors qu'on était convaincu que l'Allemagne payerait intégralement tous les dommages de guerre tant aux biens qu'aux personnes. Cette atmosphère explique l'absence quasi totale de toute mesure drastique tendant à rétablir l'équilibre monétaire en général, et l'équilibre budgétaire en particulier.

Ce n'est que vers la fin de l'année qu'on constate un revirement dans la politique budgétaire. En effet, au mois d'octobre on introduit le nouveau système fiscal axé sur les revenus, en remplacement de l'ancien système de l'impôt personnel. En même temps, on établit des impôts spéciaux sur les bénéfices de guerre et les bénéfices exceptionnels de la période d'après-guerre.

Mais la mise en application de ces impôts et la création des organes de perception exigent un certain temps. Rien d'étonnant, dans ces conditions, que le budget de cette année se clôture par un volume de recettes de 1.417 millions contre un volume de dépenses de 5.013 millions, laissant ainsi un mali de 3.596 millions.

En 1920, par l'effet d'une compression des dépenses et un rendement plus considérable des recettes, le mali est réduit à 633 millions. En 1921 il descend à 442 millions. L'exercice 1922 accuse un léger boni de 183 millions qui monte à 477 millions en 1923.

Cette amélioration s'explique en tout premier lieu par l'augmentation constante des recettes fiscales résultant aussi bien du renforcement périodique des impôts que du relèvement du revenu national. Par ailleurs, pendant les premières années de l'après-guerre, les dépenses sont contenues dans des limites raisonnables.

Toutefois, devant la pression des revendications sociales, comme suite à la diminution du pouvoir d'achat du franc, le Gouvernement fut amené à augmenter les traitements et les interventions diverses.

Fait plus grave, les régies des transports et des communications accusent une augmentation constante de leur déficit, ainsi qu'il résulte du tableau ci-dessous, qui reproduit l'évolution de l'exécution du budget des administrations des chemins de fer, de la marine, des postes, des télégraphes et des téléphones.

Années	Recettes	Dépenses	Mali	Pourcentage des dépenses
		(En millions de francs.)		
1922	1.316	1.442	126	9 %
1923	1.474	1.715	241	14 %
1924	2.015	2.459	444	18 %
1925	2.185	2.752	567	20 %
1926	1.933	2.473	540	22 %

L'accroissement des dépenses de l'Etat n'est pas compensé par une augmentation correspondante des recettes, ce qui explique le déficit de 200 millions en 1924 et de 320 millions en 1925.

Les efforts de la stabilisation de la monnaie de 1926 s'accompagnent d'un nouveau renforcement des impôts et d'un effort de compression des dépenses. Ceci permet de clôturer l'exercice 1926 par un boni de 1.300 millions, malgré l'existence d'un déficit de 540 millions pour les Régies.

Pour rompre avec le déficit chronique des chemins de fer, on constitue, à partir du 1^{er} septembre 1926, la Société Nationale des Chemins de fer, qui connaîtra, à partir de ce moment, une gestion financière autonome, distincte de celle de l'Etat.

La situation financière des autres régies reste critique. Pour remédier à cette situation on érige, en 1930, en régie autonome, l'administration des téléphones et télégraphes. En même temps, on assiste à un assainissement progressif des autres régies qui sont maintenues dans le cadre des départements ministériels.

Cette amélioration est confirmée par les chiffres ci-dessous, qui reflètent les résultats budgétaires pour les Départements des transports et des postes, télégraphes et téléphones.

Années	Recettes	Dépenses	Mali	Pourcentage des dépenses
		(En millions de francs.)		
1927	609	767	158	20 %
1928	727	1.042	315	30 %
1929	800	1.307	507	39 %
1930	522	882	360	41 %
1931	535	763	228	30 %
1932	496	623	127	20 %

Nonobstant les déficits croissants des régies de 1927 à 1929 et l'augmentation constante des charges de l'Etat, le budget ordinaire peut se clôturer par un large boni s'élevant à 2.763 millions en 1927, 2.779 millions en 1928 et 2.885 millions en 1929.

La cause principale de ces résultats doit être recherchée dans le rendement exceptionnel des recettes fiscales, qui progressent, grâce à la prospérité économique du moment et l'augmentation corrélatrice du revenu national, dans les proportions suivantes :

1926	5.923 millions
1927	7.876 »
1928	9.135 »
1929	10.011 »

La débâcle boursière d'octobre 1929 est le prélude d'une crise économique aiguë qui va retentir sérieusement sur le budget de l'Etat.

En effet, malgré les relèvements successifs des taux fiscaux, les recettes fiscales se rétrécissent progressivement, comme l'indiquent les chiffres suivants :

1929	10.011 millions
1930	8,070 »
1931	7.525 »
1932	7.642 »
1933	8.473 »
1934	8.193 »
1935	8.329 »

Par contre, les dépenses accusent une tendance à l'augmentation à cause de toutes les charges sociales. De 1929 à 1930 les dépenses montent de 9.636 millions à 11.305 millions, laissant ainsi pour le seul exercice de 1930 un mali de 1.188 millions contre un boni de 2.885 millions pour l'exercice 1929.

Devant ce déficit énorme, un revirement de la politique dépensière s'impose. De sérieuses économies sont réalisées, qui

ramènent le niveau des dépenses progressivement de 11.305 millions en 1930 à 8.599 millions en 1935.

C'est grâce à cet effort que le déficit fut réduit à 1.301 millions en 1931 et à 1.477 millions en 1932, alors que l'exercice 1933 se solde par un boni de 720 millions, qui monte à 1.100 millions en 1934.

L'année 1935 aurait dû marquer le départ d'une période nouvelle de prospérité. Malheureusement, très vite la situation politique internationale s'oppose à un redressement sérieux de la situation économique et financière.

Les dépenses augmentent d'année en année. De 8.599 millions en 1935, elles montent successivement à 9.196 millions en 1936, 9.690 millions en 1937, 10.754 millions en 1938 et 12.377 millions en 1939. Les deux dernières années sont évidemment largement influencées par la préparation à la guerre de 1940.

Pour pallier cet accroissement de dépenses, on doit recourir à un renforcement fiscal en 1938 et 1939. Si l'exercice 1938 clôture à l'ordinaire encore par un boni de 328 millions, l'exercice 1939 devient déficitaire de 962 millions.

* * *

Pour apprécier, à sa juste valeur, l'évolution générale des dépenses ordinaires de l'Etat, on ne peut pas se baser sur les dépenses réelles portées en compte. En effet, ces dépenses sont exprimées en francs ayant un pouvoir d'achat différent d'une année à l'autre. Pour être comparables, il convient donc de les doter d'une unité de mesure commune. La formule la plus adéquate semble consister à éliminer les fluctuations du pouvoir d'achat du franc sur base des variations de l'indice des prix de détail.

Les différents éléments sont consignés dans le tableau ci-contre.

Dépenses du service ordinaire.

(En millions de francs.)

Années	Indice moyen des prix de détail	Dépenses	
		réelles	à l'indice 100
1913	100	770	770
1919	—	5.013	—
1920	455	3.220	708
1921	400	3.941	985
1922	374	4.359	1.165
1923	428	5.161	1.206
1924	501	6.362	1.270
1925	518	7.586	1.462
1926	618	7.538	1.220
1927	786	7.074	900
1928	813	8.434	1.037
1929	875	9.636	1.101
1930	874	11.305	1.294
1931	798	10.220	1.280
1932	720	10.284	1.428
1933	705	9.502	1.348
1934	666	8.750	1.163
1935	654	8.599	1.315
1936	685	9.196	1.342
1937	735	9.690	1.318
1938	761	10.754	1.413
1939	770	12.377	1.608

La première constatation que l'on doit faire, c'est que les dépenses ordinaires de l'Etat accusent une progression lente et constante de 1919 à 1929. En effet, la régression en 1926 et 1927 n'est que fictive. Elle est due uniquement au fait que les dépenses des chemins de fer ont été éliminées du budget de l'Etat au moment de la création de la Société Nationale en juillet 1926.

Il importe de signaler toutefois que le compte de l'exercice 1920 ne fait ressortir, exprimé en francs d'avant-guerre, qu'un volume de dépenses de 708 millions de francs alors que le budget de l'exercice 1913 prévoyait déjà un montant total de 770 millions de francs de dépenses. Or, l'exercice 1920 devait supporter,

indépendamment des charges résultant directement de la guerre, une masse considérable de dépenses nouvelles.

Ce phénomène s'explique par le fait que certaines catégories de dépenses présentent un caractère rigide et restent insensibles aux variations du pouvoir d'achat de la monnaie. Il en est ainsi, par exemple, de la charge financière de la dette intérieure.

Il est à noter également qu'en période de dépréciation monétaire, la péréquation des traitements, des pensions et des subsides de tout genre s'opère généralement avec un certain retard. C'est ainsi que la péréquation des traitements n'est devenue effective qu'à partir de 1925.

Les chiffres confirment également la thèse qu'en période de reprise ou de prospérité économique il n'est guère possible de réduire le niveau des dépenses atteint en période de dépression. Au contraire, l'emballement de l'époque incite généralement à marquer un pas dans la voie du progrès social.

Outre cette augmentation fondamentale des dépenses, les chiffres enseignent également le caractère anticyclique des dépenses de l'Etat en période de dépression économique. Ceci s'explique par le fait que l'Etat, pour des considérations impérieuses d'ordre politique et social, ne parvient que très rarement à adapter les dépenses dans la mesure où la logique de la situation financière du pays le requerrait. Bien au contraire, ces mêmes obligations grèvent généralement le budget de nouvelles dépenses de solidarité sociale en période de crise économique.

De tout ce qui précède on peut conclure que, sauf de rares exceptions, les résultats atteints par les Gouvernements successifs dans le domaine de la réduction du niveau des dépenses se sont limités à un arrêt momentané de la marche ascendante de celles-ci.

* * *

Si les dépenses sont caractérisées par un manque de souplesse, les recettes, par contre, sont très sensibles aux fluctuations de la vie économique. Elles s'adaptent automatiquement aux variations du volume de la masse imposable et leur sensibilité se trouve en proportion directe avec l'intensité de la progressivité des taux fiscaux.

Devant la préoccupation constante d'assurer l'équilibre annuel

du budget, les Gouvernements ont dû rechercher cet équilibre par un renforcement périodique de la pression fiscale, notamment dans les périodes difficiles de 1920 à 1926, de 1931 à 1934 et de 1938 à 1939. C'est à ce prix que les rentrées fiscales ont pu être stabilisées dans une certaine mesure.

Pour illustrer l'importance des conséquences de cette politique, le tableau ci-dessous reproduit les recettes fiscales en regard du revenu national.

Années	Revenu national	Recettes fiscales	Pourcentage du prélèvement
(En millions de francs.)			
1924	31.250	3.378	10,7 %
1927	48.160	7.876	16,3 %
1930	66.500	8.070	12,1 %
1934	49.410	8.193	16,5 %
1935	50.000	8.329	16,6 %
1936	59.770	9.002	15,0 %
1937	65.270	9.442	14,4 %
1938	65.200	9.527	14,6 %

On constate donc une aggravation de la pression fiscale à un moment où il aurait fallu opérer des dégrèvements pour encourager la reprise des affaires.

CHAPITRE II.

Résultats du service de guerre.

La guerre n'est pas payée le jour où elle prend fin. En effet, ce n'est généralement qu'après l'armistice que l'Etat songe à réparer les dommages aux personnes et aux biens. On pourrait même dire qu'à l'encontre des dépenses qui sont effectuées pendant la guerre et qui revêtent généralement un aspect passager, celles d'après-guerre présentent un caractère de permanence à plus ou moins longue échéance.

Le tableau ci-après reproduit les résultats enregistrés à la charge du service de guerre.

Résultats du service de guerre.

(En millions de francs.)

Années	Recettes	Dépenses	Boni	Mali
—	—	—	—	—
1919	1.118	2.168	—	1.050
1920	1.798	6.086	—	4.288
1921	1.809	3.188	—	1.379
1922	1.522	2.507	—	985
1923	1.532	2.521	—	989
1924	1.966	2.853	—	887
1925	1.062	4.564	—	3.502
1926	627	1.485	—	858
1927	986	1.856	—	870
1928	1.111	1.934	—	823
1929	1.214	1.937	—	723
1930	953	1.338	—	385
1931	845	1.042	—	197
1932	206	1.004	—	798
1933	193	855	—	662
1934	87	1.439	—	1.352
1935	75	1.313	—	1.238
1936	48	1.228	—	1.180
1937	54	1.200 (1)	—	1.146
1938	27	1.200 (1)	—	1.173
1939	—	1.200 (1)	—	1.200
TOTAL ..	17.233	42.918	—	25.685

Le budget de guerre comprend en premier lieu les recettes et les charges du service du ravitaillement, dont les résultats ont évolué de la façon suivante :

Résultats du service du ravitaillement.

(En millions de francs.)

Années	Recettes	Dépenses	Boni	Mali
—	—	—	—	—
1919	618	795	—	177
1920	1.797	3.067	—	1.270
1921	1.346	972	374	—
1922	44	24	20	—
1923	5	5	—	—
	3.810	4.863	394	1.447

(1) Evaluations.

Ce service a donc coûté 4.863 millions de francs, mais a procuré des ressources pour 3.810 millions de francs, laissant ainsi un déficit final de 1.053 millions de francs.

* * *

Le budget de guerre comprend essentiellement les dépenses pour la réparation des dommages de guerre tant aux personnes qu'aux biens publics et privés. En faisant abstraction des dépenses du service du ravitaillement, soit 4.863 millions de francs, l'on constate que les dépenses de réparation atteignaient, fin décembre 1939, la somme de 38.055 millions.

Ces dépenses étaient recouvrables aux termes des traités de paix. Si ces récupérations étaient satisfaisantes au cours de la première décade, les remboursements furent arrêtés presque intégralement à partir de 1932. Il en est résulté qu'à la date du 31 décembre 1939, ces recettes n'atteignaient que la somme de 13.423 millions de francs.

A la même date, le mali de ce service s'élevait donc déjà à 24.632 millions de francs. Depuis lors, ce déficit s'est accru considérablement, attendu que des charges très considérables ont continué à grever le budget de l'Etat sans recette correspondante.

CHAPITRE III.

Résultats du service extraordinaire.

Les résultats enregistrés à la charge du budget extraordinaire proprement dit sont exprimés par le tableau ci-dessous :

Résultats du budget extraordinaire.

(En millions de francs.)

Années	Recettes	Dépenses	Boni	Mali
1919	118	313	—	195
1920	227	962	—	735
1921	117	1.181	—	1.064
1922	1	1.562	—	1.561
1923	4	1.019	—	1.015

Années	Recettes	Dépenses	Boni	Mali
1924	24	451	—	427
1925	149	1.519	—	1.370
1926	2.050	6.562	—	4.512
1927	122	340	—	218
1928	39	433	—	394
1929	66	705	—	639
1930	66	1.214	—	1.148
1931	34	816	—	782
1932	13	365	—	352
1933	22	830	—	808
1934	12	1.083	—	1.071
1935	4.277	3.656	621	—
1936	703	3.422	—	2.719
1937	30	3.285	—	3.255
1938	35	2.528	—	2.493
1939	2	2.221	—	2.219
	8.111	34.467	621	26.977

Il n'est pas sans intérêt de signaler que ces chiffres tiennent compte de certaines recettes et de certaines dépenses d'une nature spéciale.

Parmi les recettes on relève le produit de la réévaluation de l'encaisse de la Banque Nationale, soit 1.916 millions pour l'exercice 1926, 3.730 millions pour l'exercice 1935 et 621 millions pour l'exercice 1936, soit au total 6.267 millions de francs.

Par contre, les dépenses comprennent des sommes très importantes pour couvrir des charges exceptionnelles de la dette publique. Parmi celles-ci on peut noter : 5.929 millions à la charge de l'exercice 1926, 2.400 millions pour l'exercice 1935 et 1.868 millions pour l'exercice 1936.

Les budgets des dernières années qui précédaient la guerre ont supporté la charge considérable de la politique de réarmement.

En tenant compte de tous ces facteurs, on arrive à la conclusion que les investissements productifs doivent avoir été de l'ordre de 20 milliards pour toute la période, soit en moyenne moins de un milliard par an. Même lorsqu'on tient compte du fait que ce chiffre ne comprend pas les investissements des régions autonomes, on doit reconnaître sa modicité relative.

Mais en examinant la dispersion des chiffres autour de cette moyenne, on constate que les années de la dépression économique

de 1930 à 1935 font apparaître des chiffres qui n'atteignent pas le niveau moyen, alors qu'on aurait pu s'attendre à une politique plus active de travaux publics au cours de cette période.

CHAPITRE IV.

Résultats généraux.

Après cet examen détaillé des différents services, le moment est venu de procéder à un examen d'ensemble des résultats du budget général de l'Etat, en tenant compte notamment du produit des emprunts consolidés.

Le tableau ci-dessous donne la synthèse de ces résultats.

Résultats du budget général de l'Etat.

(En millions de francs.)

Années	Recettes	Dépenses	Excédents		Produit des emprunts consolidés	Excédent net	
			de recettes	dépenses		de recettes	dépenses
1919	2.653	7.494	—	4.841	2.148	—	2.693
1920	4.612	10.268	—	5.656	2.810	—	2.846
1921	5.425	8.310	—	2.885	1.869	—	1.016
1922	6.065	8.428	—	2.363	724	—	1.639
1923	7.174	8.701	—	1.527	1.453	—	74
1924	8.152	9.666	—	1.514	2.068	554	—
1925	8.477	13.669	—	5.192	5.389	197	—
1926	11.515	15.585	—	4.070	8.708	4.638	—
1927	10.945	9.270	1.675	—	230	1.905	—
1928	12.363	10.801	1.562	—	6	1.568	—
1929	13.801	12.278	1.523	—	1	1.524	—
1930	11.136	13.857	—	2.721	589	—	2.132
1931	9.798	12.078	—	2.280	1.283	—	997
1932	9.026	11.653	—	2.627	1.444	—	1.183
1933	10.437	11.187	—	750	1.471	721	—
1934	9.949	11.272	—	1.323	712	—	611
1935	14.292	13.568	724	—	806	1.530	—
1936	11.338	13.846	—	2.508	2.163	—	345
1937	11.132	14.175	—	3.043	3.227	184	—
1938	11.144	14.482	—	3.338	1.757	—	1.581
1939	11.417	15.798	—	4.381	—	—	4.381
						12.821	19.498

On constate que douze exercices ont été déficitaires pour un montant total de 19.498 millions de francs. Les neuf autres exercices accusent des excédents de recettes de 12.821 millions de francs. Au total, la période sous revue se clôture donc par un excédent de dépenses de 6.677 millions de francs qui a dû être couvert par une augmentation de la dette flottante.

* * *

Les premières années qui ont suivi l'armistice accusent des déficits très considérables, qui ne sont couverts qu'insuffisamment par le produit des emprunts. Voici d'ailleurs quelques indications à ce sujet :

Années	Excédents			Total	Produit des emprunts consolidés	Excédent final
	Service ordinaire	Service de guerre	Service extra- ordinaire			
1919	— 3.596	— 1.050	— 195	— 4.841	2.148	— 2.693
1920	— 633	— 4.288	— 735	— 5.656	2.810	— 2.846
1921	— 442	— 1.379	— 1.064	— 2.885	1.869	— 1.016
1922	+ 183	— 985	— 1.561	— 2.363	724	— 1.639
1923	+ 477	— 989	— 1.015	— 1.527	1.453	— 74
1924	— 200	— 887	— 427	— 1.514	2.068	+ 554
1925	— 320	— 3.502	— 1.370	— 5.192	5.389	+ 197
1926	+ 1.300	— 858	— 4.512	— 4.070	8.708	+ 4.638

On l'a déjà signalé : en 1919 rien ne fut fait pour parer à la situation nouvelle créée par la guerre. Même le budget ordinaire allait accuser un déficit très considérable. Mais à partir de 1920 la politique budgétaire à l'ordinaire donnait satisfaction, en ce sens qu'elle permettait d'enregistrer des résultats qui n'étaient plus de nature à compromettre la situation financière du pays.

Il convient de noter d'ailleurs que ce résultat favorable fut acquis notamment grâce au fait que le service ordinaire a retiré des avantages appréciables de la dépréciation monétaire, alors que la politique sociale n'imposait pas encore un prélèvement important à charge de la collectivité. Il en résultait qu'on pouvait détacher la politique budgétaire en quelque sorte des autres aspects de la politique générale du pays et que les règles

classiques de la gestion budgétaire pouvaient encore donner satisfaction.

On constate également que le financement des excédents du service extraordinaire proprement dit était largement assuré par le produit des emprunts, exception faite pour l'année 1922.

L'origine des déficits budgétaires se trouve dans le service de guerre. C'est ici qu'on constate une carence totale de la politique budgétaire. Il en est résulté que les déficits budgétaires s'accumulaient et atteignaient fin 1923, 8.268 millions de francs. C'était évidemment catastrophique dans un pays qui sortait de la guerre et où l'équilibre entre prix et salaires était déjà gravement compromis par la disproportion entre le volume de la circulation monétaire et l'activité économique.

Les années 1924 et 1925 accusent de légers excédents de recettes, grâce à une politique active d'emprunts. Le terrain était ainsi préparé pour la stabilisation de 1926, qui jetait les bases d'une nouvelle période d'équilibre monétaire.

* * *

Les caractéristiques de l'évolution des résultats budgétaires au cours des années de prospérité de 1927 à 1929 sont mises en relief par les chiffres suivants :

Années	Excédents				Produit des emprunts consolidés	Excédent net
	Service ordinaire	Service de guerre	Service extra-ordinaire	Total		
1927	+ 2.763	— 870	— 218	+ 1.675	230	+ 1.905
1928	+ 2.779	— 823	— 394	+ 1.562	6	+ 1.568
1929	+ 2.885	— 723	— 639	+ 1.523	1	+ 1.524
1930	— 1.188	— 385	— 1.148	— 2.721	589	— 2.132

On constate que le budget extraordinaire fut réduit au minimum, à savoir 340, 433 et 705 millions respectivement.

Si le service de guerre atteignait encore près de 2 milliards de francs, il fut couvert pour plus de 50 p. c. par les recettes de réparation.

Quoiqu'en augmentation constante, le budget ordinaire laissait

régulièrement des bonis, grâce aux rentrées fiscales exceptionnelles. Ces excédents de recettes s'élevaient respectivement à 2.763 millions, 2.779 et 2.885 millions de francs, ce qui permettait de financer les déficits sur les deux autres services, tout en laissant des excédents nets sur le budget général respectivement de 1.905, 1.568 et 1.524 millions de francs. Ainsi la prospérité exceptionnelle de ces années a permis de constituer, sans effort aucun, une réserve d'excédents budgétaires de près de 5 milliards de francs.

* * *

La crise de 1929 allait provoquer une insécurité économique et sociale sans précédent, qui allait retentir sérieusement sur le budget, comme le montre le tableau suivant :

Années	Excédents				Produit des emprunts consolidés	Excédent final
	Service ordinaire	Service de guerre	Service extra- ordinaire	Total		
1929	+ 2.885	— 723	— 639	+ 1.523	1	+ 1.524
1930	— 1.188	— 385	— 1.148	— 2.721	589	— 2.132
1931	— 1.301	— 197	— 782	— 2.280	1.283	— 997
1932	— 1.477	— 798	— 352	— 2.627	1.444	— 1.183
1933	+ 720	— 662	— 808	— 750	1.471	+ 721
1934	+ 1.100	— 1.352	— 1.071	— 1.323	712	— 611
1935	+ 1.341	— 1.238	+ 621	+ 724	806	+ 1.530

Du fait que les interventions financières de l'Etat dans le domaine social s'étaient étendues et multipliées, au cours des années, les dépenses ordinaires connaissaient un accroissement important. Par contre, les rentrées fiscales fléchissaient considérablement. Le service ordinaire devenait largement déficitaire. Ces déficits n'ont été contenus dans des limites raisonnables qu'au prix d'une politique déflationniste sévère. Cette politique était caractérisée à la fois par un resserrement de la pression fiscale et une compression du niveau des dépenses au moment où une évolution en sens inverse aurait dû normalement se manifester.

L'existence de ces déficits à l'ordinaire, auxquels venaient s'ajouter ceux du service de guerre, amenaît le Gouvernement

à réduire le budget extraordinaire au strict minimum, parce qu'il estimait que toutes les facultés d'emprunt devaient être réservées à la couverture des déficits du budget de consommation.

On peut dire que le souci traditionnel de l'équilibre budgétaire annuel a prédominé sur toute autre considération. Or, dans le cadre de l'évolution des idées, il aurait été souhaitable que la politique budgétaire se fût inspirée davantage, dans ses objectifs, des exigences de la politique économique et sociale. Les finances publiques auraient dû s'intégrer plus intimement dans le cadre de la politique générale du pays.

* * *

Les résultats acquis pendant les années 1936 à 1939 sont mis en relief par les données suivantes :

Années	Excédents			Total	Produit des emprunts consolidés	Excédent final
	Service ordinaire	Service de guerre	Service extra- ordinaire			
—	—	—	—	—	—	—
1936	+ 1.391	— 1.180	— 2.719	— 2.508	2.163	— 345
1937	+ 1.358	— 1.146	— 3.255	— 3.043	3.227	+ 184
1938	+ 328	— 1.173	— 2.493	— 3.338	1.757	— 1.581
1939	— 962	— 1.200	— 2.219	— 4.381	—	— 4.381

Les résultats enregistrés au cours des exercices 1936 et 1937 sont satisfaisants. Le budget combiné du service ordinaire et du service de guerre laisse un léger boni, alors que l'excédent des dépenses sur les recettes du budget extraordinaire est couvert par l'emprunt.

L'exercice 1938 accuse des résultats moins favorables pour le budget des deux premiers services réunis. En effet, il laisse un mali de 845 millions de francs. Le budget extraordinaire n'est couvert que partiellement par le produit de l'emprunt. Le déficit total atteint ainsi 1.581 millions de francs. Ce résultat s'explique évidemment par la situation internationale du moment. En effet, la tension politique entraînait pour l'Etat une augmentation très sensible des dépenses, tant à l'ordinaire qu'à

l'extraordinaire, alors que les possibilités du marché des capitaux devenaient très précaires.

Les résultats de l'exercice 1939 sont le prélude de la situation dramatique de nos finances publiques au cours de la seconde guerre mondiale. Les trois services laissent un mali très important, se chiffrant par 4.381 millions de francs au total. L'absence de tout appel au marché des capitaux a fait que ce fut la Trésorerie qui dut financer ce déficit à l'aide notamment des avances de la Banque Nationale.

* * *

Avant 1914, la conduite des finances publiques ne posait aucun problème difficile à résoudre. Du fait de la stabilité relative et de l'absence d'une politique sociale coûteuse, la politique budgétaire pouvait faire l'objet d'une action indépendante de la politique générale du pays. Non seulement le principe de la poursuite d'un équilibre budgétaire annuel pouvait s'inscrire en tête des objectifs à atteindre dans le domaine des finances publiques, mais encore la réalisation en était aisée.

Depuis la guerre la situation allait se modifier profondément. En effet, les charges écrasantes de la réparation des dommages de guerre tant aux personnes qu'aux biens ainsi que les interventions financières de plus en plus importantes de l'Etat dans le domaine social et culturel, obligeaient le Trésor à faire des prélèvements plus considérables à charge du revenu national. En outre, la vie économique allait connaître une existence plus mouvementée et, pour la première fois, cette période mettait clairement en relief la sensibilité des finances publiques à l'évolution cyclique.

Cette évolution était de nature à rendre la conduite de la politique budgétaire extrêmement délicate et à postuler une révision sérieuse des bases de celle-ci.

En appréciant les résultats budgétaires de cette période de l'entre-deux-guerres, on en arrive à la conclusion que la politique budgétaire n'a pas suffisamment tenu compte de ces facteurs.

Au lendemain de l'armistice, cette politique fut hésitante et chancelante. On espérait qu'on allait retourner incessamment aux conditions économiques et sociales d'avant-guerre, tandis qu'on se faisait des illusions au sujet du sort qui serait réservé

aux dépenses de réparation. Il en est résulté que les déficits successifs qui s'étaient constitués, allaient engendrer de nouvelles difficultés d'ordre monétaire.

Si la politique fut plus ferme à partir de 1924, elle restait néanmoins déficiente du fait qu'elle s'inspirait trop du dogme traditionnel de l'équilibre annuel du budget. L'expérience a démontré que la poursuite de cet équilibre annuel devenait impossible. En effet, elle a fait ressortir la rigidité, pour ne pas dire le caractère anticyclique des dépenses et l'inconstance des recettes. Au moment du revirement du cycle économique, l'équilibre budgétaire était menacé de deux côtés à la fois. Pour parer en partie à cette situation, il a fallu poursuivre une politique de déflation sévère en période de crise, alors qu'une politique en sens inverse eût été plus salutaire.



CHAPITRE PREMIER

Introduction et matériel statistique

LA POLITIQUE DE LA DETTE PUBLIQUE EN BELGIQUE DE 1919 A 1939

PAR

LOUIS E. DAVIN

DOCTEUR EN SCIENCES ÉCONOMIQUES
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'INSTITUT BELGE
DE FINANCES PUBLIQUES

LA POLITIQUE DE LA DETTE
PUBLIQUE EN BELGIQUE
DE 1919 A 1939

PAR
LOUIS E. DAVIN

PROFESSEUR DE STATISTIQUE ECONOMIQUE
ET DE FINANCES PUBLIQUES A L'UNIVERSITE DE BRUXELLES
LE MARCHÉ FINANCIER

CHAPITRE PREMIER.

Introduction et matériel statistique.

L'ouverture des hostilités en 1939-1940 a, en quelque sorte, clos définitivement une période assez longue de l'histoire de la dette publique dans notre pays. Déjà des changements plus ou moins importants étaient apparus dans l'entre-deux-guerres. Mais au cours de ces vingt années ou au début de cette période tout au moins, la politique de la trésorerie et de la dette publique visait à revenir au *statu quo ante*. Dans les premières années qui ont suivi l'armistice, d'aucuns croyaient généralement que la guerre ne devait avoir été qu'une grande parenthèse et qu'une vie analogue à celle d'avant 1914 devait finalement reprendre. Bien peu avaient conscience qu'un monde essentiellement différent était en train de prendre corps et que des impératifs entièrement nouveaux allaient commander l'évolution de la politique économique. De cette opposition qui ne s'imposait pas de prime abord entre la réalité des faits et le désir de revenir à la situation antérieure, devait fatalement résulter une certaine incohérence dans les méthodes employées pour maîtriser les problèmes économiques et financiers. Visiblement, pendant de nombreuses années, les dirigeants cherchèrent leur voie, une voie difficile à trouver parce que, au milieu d'un monde se transformant sans cesse, elle était celle du retour à un passé proche encore, mais néanmoins définitivement révolu. Des modifications importantes allaient toutefois être amorcées dans les dernières années de la période sous revue : elles annonçaient des transformations dans les méthodes de financement des dépenses publiques depuis 1940 et depuis la fin des hostilités. Mais ceci est une autre histoire, celle que l'on écrira dans vingt-cinq ans !

Quoi qu'il en soit, l'étude de la politique de la trésorerie et de la dette publique de 1919 à 1939 doit permettre de dégager les mouvements essentiels, de les rapprocher des fluctuations économiques, de suivre les réactions et l'adaptation aux phénomènes de prospérité et de dépression, de déterminer comment

les différentes catégories de dettes se sont comportées aux moments de crise et de reprise, et de dégager l'influence de la dépréciation progressive de la monnaie ou des mutations monétaires officialisées par des dévaluations (1).

L'étude actuelle se borne, en principe, à l'évolution de la dette publique considérée dans son ensemble, à l'exclusion de la dette provinciale ou communale, et de la dette à vue représentée par les comptes de chèques postaux. Par leur essence même, en effet, ceux-ci font partie de l'ensemble de la circulation monétaire et, par conséquent, ne doivent pas nécessairement figurer dans les situations de la dette publique. De même, ce n'est qu'accessoirement qu'il sera fait mention de l'endettement des instituts parastataux. Si, du point de vue du montant de la dette publique, une déduction aurait pu être opérée à concurrence des participations de l'Etat dans les émissions d'emprunts obligataires des instituts parastataux, par contre, du point de vue du poids de la dette et de la comparabilité année par année, il a été jugé préférable de n'effectuer aucun aménagement dans ce sens (2).

(1) Non seulement, le gonflement ou le dégonflement de la dette publique par rapport aux phénomènes économiques extérieurs présentent un intérêt, mais également les mouvements des différentes catégories de dettes, les unes par rapport aux autres, notamment pour tout ce qui concerne le secteur privé : banques, entreprises de prêts hypothécaires, toutes autres sociétés commerciales ou industrielles, exploitations agricoles. A cet égard, nous renvoyons à l'article publié en décembre 1944 dans le *Bulletin d'Information et de Documentation de la Banque Nationale de Belgique*, p. 130-143, sous le titre : « L'endettement de la Belgique de 1920 à 1939 ».

(2) Au demeurant, voici quelle a été, de 1927 à 1939, la situation des interventions de l'Etat dans les emprunts obligataires des parastataux :

	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
	—	—	—	—	—	—	—
	(En milliers de francs.)						
Crédit communal.	300.000	299.440	298.840	298.060	297.185	296.267	295.680
Habitations et Logements à bon marché		50.000	124.750	305.454	358.950	357.190	355.392
	300.000	349.440	423.590	603.514	656.135	653.466	651.072

Parfois, des divergences apparaîtront entre les tableaux figurant ci-après et les situations publiées officiellement avant la guerre. Le plus souvent, cette anomalie apparente s'explique par le fait que ces dernières, au moment de leur publication, n'ont pas toujours été ajustées pour cause de variations dans les parités monétaires, tandis que dans notre exposé, au contraire, il en a été tenu compte à partir du moment où elles se sont produites.

CHAPITRE II.

Exposé des faits.

SECTION I^{re}. — LA PÉRIODE D'INSTABILITÉ MONÉTAIRE JUSQU'À LA STABILISATION : 1919-1926.

Entrée en guerre sans dette extérieure appréciable, la Belgique, en novembre 1918, se trouvait en présence d'obligations considérables vis-à-vis de l'étranger. En effet, en 1914, les seuls engagements de la Belgique vis-à-vis d'autres pays portaient sur l'emprunt de 12 millions de livres sterling, 5 p. c., 4^e série, émis en 1914 (1). De 1914 à 1918, notre pays obtint des crédits à terme variable de la Hollande, des Etats-Unis d'Amérique et de la France.

En ce qui concerne les Pays-Bas, il s'agissait des frais d'internement des militaires belges en Hollande, frais à charge de notre pays, réglés au moyen d'obligations 5 p. c. délivrées au Gouver-

	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Crédit communal .	294.855	293.980	293.055	292.075	291.035	289.935
Habitations et Logements à bon marché	353.528	351.606	349.624	347.579	345.470	343.294
Office de Liquidation des Interventions de crise			1.690.000	1.055.961	636.367	447.746
Caisse nationale de Crédit aux Classes moyennes. .					111.408	121.081
	648.383	645.586	2.332.679	1.695.615	1.384.280	1.202.056

(1) Cet emprunt, qui avait déjà été amorti partiellement pendant la première guerre mondiale, a été progressivement remboursé dans l'entre-deux-guerres pour être définitivement liquidé en 1939.

nement néerlandais en 1923 pour un montant de 44,5 millions de florins (près de 375 millions de francs belges de l'époque) (1).

Les prêts français et américains étaient destinés à aider la Belgique non seulement à faire face aux dépenses militaires proprement dites, mais à assurer le ravitaillement des populations des territoires occupés. Vis-à-vis de la France, nos engagements consistaient d'une part en crédits réciproques franco-belges, et d'autre part en obligations françaises de la Défense Nationale dont l'Etat belge avait assumé la charge (en échange de bons du Trésor belge), échéant le 16 février 1925, pour 56,3 millions de francs français (2).

Mais la dette la plus importante était constituée par les engagements contractés pendant la guerre vis-à-vis des Etats-Unis. Comme la Belgique se considérait sublevée par le Traité de Versailles, ils ne furent pas portés aux situations de la dette publique avant l'accord de consolidation de Washington du 18 août 1925 (3). En son article 232, § 3, le Traité de Versailles avait aménagé spécialement les dettes de guerre belges : « En exécution des engagements pris antérieurement par l'Allemagne relativement aux restaurations et restitutions intégrales dues à la Belgique, l'Allemagne s'oblige, en sus des compensations de dommages prévues d'autre part à la présente partie et en conséquence de la violation du Traité de 1839, à effectuer le remboursement de toutes les sommes que la Belgique a empruntées aux Gouvernements alliés et associés jusqu'au 11 novembre 1918, y compris l'intérêt à 5 p. c. par an des dites sommes ». Il était donc stipulé que le Reich se substituerait à la Belgique

(1) Ces obligations furent progressivement amorties jusqu'en 1937, année au cours de laquelle les derniers remboursements furent effectués.

(2) Crédits réciproques et obligations françaises furent définitivement amortis en 1925. A fin 1924, ils représentaient encore une dette de 142 millions de francs belges.

(3) Cette dette fut fixée au montant de 172 millions de dollars, atteint au 15 avril 1919, les Etats-Unis ayant abandonné les intérêts exigibles après cette date, soit 3,8 milliards de francs non dévalués (soit 6,1 milliards de francs après la dévaluation de 1926). Elle fut amortie progressivement jusqu'en 1931. Depuis lors, les remboursements furent suspendus par suite du moratoire Hoover et de l'arrêt par l'Allemagne de ses paiements au titre de réparations. Depuis 1931, la dette s'établit à 161,8 millions de dollars, soit 4,8 milliards de francs en 1939.

pour rembourser aux créanciers de cette dernière les crédits qui lui avaient été consentis pour financer la conduite de la guerre. Malheureusement pour nous, le Congrès n'ayant pas ratifié le Traité de Versailles, les Etats-Unis ne se considèrent pas juridiquement liés par les stipulations de l'article 232, qui ne pouvait plus servir à la Belgique que comme argument d'ordre moral.

Loin de signifier la fin de l'effort financier de notre pays, le retour à une économie de paix allait demander des sacrifices par continuation, tant parce que le système des impôts devait être complètement réorganisé que parce que de multiples objets de dépenses s'imposaient dans une nation cependant détériorée par cinquante-deux mois de guerre et d'occupation. Même si les réformes fiscales avaient pu donner le maximum dès le début, leur rendement aurait encore été insuffisant pour subvenir aux charges considérables auxquelles la Trésorerie devait faire face. La réparation des dommages de guerre, les pensions militaires, les dépenses pour le ravitaillement, les obligations découlant de l'aménagement des lois sociales et du développement de l'instruction entraînent un accroissement considérable des dépenses publiques. Le recours au crédit allait permettre à l'Etat d'équilibrer recettes et dépenses.

Mais si les marchés belges du crédit présentaient une grande liquidité vers les années 1919-1920, en raison de l'augmentation de la circulation monétaire totale, qui correspondait notamment à l'inflation injectée par l'occupant et acceptée par l'Etat lors du retrait des marks, ils ne pouvaient à eux seuls parer aux besoins de la Trésorerie qui recourut à la fois à l'épargne belge et aux capitaux étrangers. Rien d'ailleurs dans les conceptions de l'époque ne s'opposait à une politique d'emprunts extérieurs. En effet, ils étaient garantis, au moins partiellement, par les obligations imposées à l'Allemagne. D'autre part, sous l'influence des idées qui avaient eu cours depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, le soutien de la monnaie devait pouvoir être assuré au moyen de crédits étrangers, car on croyait que le franc belge allait revenir à sa valeur d'avant 1914. On oubliait qu'une guerre aussi longue signifiait un appauvrissement économique sensible et une destruction ou un gaspillage irrémédiable de richesses. On oubliait également que l'aménagement d'une situa-

tion financière s'aggravant sans cesse jusqu'en 1926 exigeait avant tout un effort à l'intérieur même du pays, un assainissement drastique et autant que possible immédiat de la situation monétaire. On perdait de vue que, de même que des réparations consistant dans un transfert gratuit de richesses d'un pays à un autre constituent seulement un adjuvant tout relatif dans le redressement d'un pays (1), des crédits extérieurs consentis en vue de défendre le change en période de déficits budgétaires quasi permanents ne font qu'ajourner les difficultés.

Dès 1919, on allait inaugurer une politique d'emprunts intérieurs ou extérieurs, à court terme ou à long terme, basée soit sur des considérations d'opportunité, soit sur des espérances (Réparations) qui ne devaient guère se vérifier dans la suite.

En novembre 1918, des bons du Trésor, 5 p. c., à trois ans, dits de « Restauration monétaire », furent émis en vue du retrait des marks, pour un montant de 3.040 millions de francs dont 1.931 millions furent effectivement versés en marks, les souscripteurs étant tenus de payer les trois quarts au plus du montant nominal en marks (2).

Au cours des trois années 1918-1920, l'Etat reprit aussi des bons interprovinciaux pour 2.347 millions de francs. Ces bons, représentant une partie considérable de notre dette flottante, provenaient du paiement des contributions de guerre imposées à la Belgique par les autorités d'occupation.

Du 15 avril 1919 au 30 juin 1919 fut émis à 95 un emprunt de « Restauration Nationale », 5 p. c., pour 1.820 millions de francs. Net d'impôts actuels et futurs, il était en outre caractérisé par une dotation d'amortissement de 0,50 p. c. pour rachats en bourse au pair ou au-dessous. En même temps, il constituait déjà une consolidation partielle, puisque tous les bons du Trésor

(1) Cf. à ce sujet notre article « Les réparations, problèmes d'économie nationale et d'économie internationale », dans les *Annales de la Société scientifique de Bruxelles*, série III, *Sciences économiques*, t. LX, juillet-décembre 1940 (publié en 1946).

(2) Leur échéance était fixée au 1^{er} décembre 1921. Les porteurs désireux d'obtenir le remboursement de leurs titres durent les faire estampiller du 10 au 23 août 1921. Les bons non estampillés, pour un montant de 1.879 millions, furent échangés obligatoirement contre de nouveaux bons 5 p. c., remboursables le 1^{er} décembre 1926. Lors de l'échange, il fut accordé une prime en espèces de 5 p. c.

en circulation — sauf ceux de la Restauration monétaire — étaient admis à l'échange.

Le recours au long terme sur le marché intérieur se continua en 1920 par l'émission en février-mars d'un emprunt à lots de 2,5 milliards 5 p. c., lancé à 99,8, l'amortissement se faisant par tirages au sort annuels devant s'échelonner sur une période de septante-cinq ans.

Si l'on tient compte des bons décennaux 1920-1930 (1), 5 p. c., Eupen, Malmédy et Saint-Vith, délivrés en paiement du solde des marks retirés de la circulation dans les cantons rédimés, on constate que, sauf à partir de la deuxième moitié de 1920, la Trésorerie n'a pas recouru aux emprunts à court terme comme ce fut le cas pendant les années qui suivirent. Mais, malgré les résultats reconfortants atteints sur le marché intérieur, et en raison du déséquilibre budgétaire où intervenaient à la fois la carence des paiements allemands et l'incidence des nouveaux objets de dépenses, force fut de recourir aux emprunts étrangers.

Tout d'abord, du côté des dettes consolidées, les avances des Alliés postérieures à l'armistice se montaient en 1919 à près de 280 millions de francs français (2), plus de 5 millions de livres sterling (3) et plus de 175 millions de dollars (4). Un emprunt de 50 millions de dollars, 7 1/2 p. c. (entièrement remboursé en 1930), allait être émis aux États-Unis en 1920, suivi d'un nouvel emprunt, 8 p. c., de 30 millions de dollars en 1921 (entièrement remboursé en 1931). La même année, des crédits anglais de reconstruction, consolidés en 1925, allaient accroître notre dette de 9 millions de livres sterling.

Des bons du Trésor pour 10 millions de dollars, 6 1/2 p. c. à six mois, furent couverts en 1919 par le marché américain. L'année suivante, une autre tranche de 25 millions de dollars y fut souscrite également, dont 6,4 millions à un an et 18,6 millions à cinq ans. En même temps, le Trésorerie belge voyait s'accroître ses engagements à court terme de plus de 50 millions de dollars destinés à financer différents achats : stocks de l'armée américaine, viandes congelées, farines et blés, locomotives, etc.

(1) Effectivement remboursés à leur échéance en 1930.

(2) Entièrement remboursés en 1926.

(3) Entièrement remboursés en 1922.

(4) Consolidés lors de l'accord de Washington du 18 août 1925.

Des engagements analogues apparaissaient à l'égard de la Grande-Bretagne pour près de 2,5 millions de livres sterling. Enfin, les crédits ouverts par le Gouvernement du Canada s'élevaient à 2,2 millions de dollars canadiens en 1923.

Un arrêté royal du 31 août 1920 avait permis au Ministre des finances de lancer des bons du Trésor à échéance d'un an au plus sur le marché intérieur. En même temps, un arrêté ministériel autorisait l'émission dite « au robinet » de bons à six mois, escomptables à la Banque Nationale à trois mois de leur échéance. Très rapidement, ces instruments de crédit conquirent droit de cité, tant à cause de la liquidité relative des marchés financiers qu'en raison de leurs caractères propres : l'intérêt élevé ainsi que les facilités particulières de mobilisation constituaient des conditions particulièrement attractives (1). Le maximum de la circulation fut atteint à fin décembre 1925 avec 5,5 milliards. Mais, pour apprécier l'importance de ces émissions, il importe de tenir compte des remboursements opérés de façon courante (2).

Au début de 1921, s'ouvrit l'ère des emprunts indirects, qui devaient servir plutôt à couvrir les besoins spécifiques provenant de la restauration des régions dévastées. « On décida de faire émettre sous la garantie de l'Etat qui en assurait le service, des emprunts de la Fédération des Coopératives des dommages de guerre. Ce projet était né d'une idée qui avait été étudiée dès avant l'armistice par les services financiers du Ministère des affaires économiques, au Havre, et qui consistait à mobiliser le crédit représenté par l'ensemble des droits à réparation des groupements locaux de sinistrés, constitués en vue de préparer et de contrôler les demandes d'indemnités » (3). Trois emprunts furent émis :

(1) Le taux d'intérêt varia comme suit :

31 août 1920	5 p. c.	3 avril 1923	5 p. c.
6 août 1921	4,5 p. c.	28 novembre 1925 . . .	6 p. c.
22 mai 1922	4 p. c.	11 mars 1926	7 p. c.
27 janvier 1923	4,5 p. c.		

Cf. MAX-LÉO GÉRARD, « Le dernier chapitre de l'assainissement financier de la Belgique », *Revue économique internationale*, août 1928, p. 229.

(2) La circulation de ces bons du Trésor a atteint les montants suivants, chaque fois à fin d'année (en millions) : 1920 : 1.453 ; 1921 : 4.441 ; 1922 : 3.846 ; 1923 : 4.125 ; 1924 : 4.731 ; 1925 : 5.499 ; 1926 : 1.

(3) MAX-LÉO GÉRARD, *loc. cit.*, p. 227.

En février 1921, 1 milliard, 4 p. c., émis à 80, taux d'intérêt effectif 5 p. c. ;

En mai 1922, 1 milliard, 5 p. c., émis à 97, taux d'intérêt effectif 5,05 p. c. ;

En mai 1923, 1 milliard, 5 p. c., émis à 98,50, taux d'intérêt effectif 5,08 p. c.

A fin octobre, un nouveau recours au crédit s'imposait : tandis que les rentrées fiscales se faisaient attendre, le nouvel impôt sur le revenu ne pouvant fournir un rendement intéressant avant plusieurs années, des bons du Trésor à court terme venaient à échéance pour plusieurs centaines de millions, et la Trésorerie devait en outre faire face à des décaissements en faveur des sinistrés. Un emprunt de consolidation de 2.160 millions fut lancé dans le public, à 6 p. c., au prix de 99. Des bons à court terme furent consolidés pour un montant de 340 millions.

Dans l'ensemble, cependant, ces moyens se révélaient insuffisants pour assurer l'équilibre budgétaire, car un nouvel élément de perturbation apparaissait avec la dépréciation du pouvoir d'achat du franc. Outre l'émission à jet continu de bons du Trésor à court terme, l'Etat offrit des bons du Trésor à moyen terme, dix ans et 5 p. c., émis à 99 et remboursables à 102,50. La souscription rapporta 770 millions de francs le 27 septembre 1922, seul jour d'émission.

Aussi la dette intérieure à court et moyen terme ne cessait-elle d'augmenter : le maximum fut atteint dans les années 1924-1925, tandis qu'au 31 octobre 1926 elle apparaissait pour un montant considérablement réduit, par suite d'événements sur lesquels nous reviendrons ultérieurement.

Situation de la dette publique intérieure belge.

(En millions de francs.)

Dates	Consolidée	Court et moyen terme	TOTAL
31 décembre 1920	9.743	7.537	17.280
31 décembre 1921	11.118	10.947	22.065
31 octobre 1922	13.455	11.581	25.036
31 décembre 1923	14.752	11.816	26.568
30 novembre 1924	14.724	12.087	26.811
31 décembre 1925	17.243	9.588	26.831
31 octobre 1926	22.032	3.983	26.015

En 1923, le Gouvernement belge se trouva aux prises avec de nouvelles dépenses, dues à l'occupation de la Ruhr. Si les marchés financiers belges répondirent à certaines demandes de l'Etat (notamment emprunt des dommages de guerre), leur apport fut néanmoins insuffisant. La tension politique provoquée par cette occupation ayant momentanément indisposé les financiers américains à notre égard, on fit appel à l'épargne française. En août 1923, un emprunt 6,5 p. c. fut souscrit pour 400 millions de francs français : émis à 97, il constituait une charge appréciable, puisque le taux d'intérêt effectif était de 6,70 p. c. Le produit a été utilisé à des fins différentes. Dans l'exposé général du budget, M. Theunis a déclaré qu'il a plutôt servi à assurer la défense du change. D'autre part, à une question posée à la Commission des finances du Sénat, il fut répondu que le déficit de 4 milliards accusé au budget de 1923 avait été couvert notamment par le produit d'une partie de l'emprunt de 400 millions de francs français conclu en France (1).

Vers la fin de 1924, un emprunt de consolidation de 30 millions de dollars américains fut toutefois placé à New-York, lors de l'échéance des bons du Trésor en dollars émis pour cinq ans dans les premiers mois ayant suivi l'armistice. Cet emprunt, conclu pour une période de vingt-cinq ans, constituait de nouveau une lourde charge pour l'économie belge, puisque, outre le taux d'intérêt de 6,5 p. c., il était cédé à 90.

Vers cette époque d'ailleurs, on procédait sur le marché belge à l'échange contre bons du Trésor, 5 p. c. et à cinq ans, des bons interprovinciaux qui, venant à échéance en 1923, 1924 et 1925, n'avaient pas été estampillés dans les délais voulus pour le remboursement en espèces. Il en fut ainsi échangé pour plus de 572 millions de francs belges.

En mai 1924, intervint le premier emprunt A. N. I. C. (Association nationale des industriels et commerçants) pour 1.988 millions de francs, émis au pair à 6,90 (2). Comme le signale l'exposé

(1) Cf. VAUTHIER, « Les budgets et la Trésorerie depuis l'armistice », *Revue économique internationale*, février 1927.

(2) Deuxième emprunt A. N. I. C., décembre 1926, 6 p. c., au pair, de 296 millions de francs ;

Troisième emprunt A. N. I. C., décembre 1927, 6 p. c., au pair, de 125 millions de francs.

du budget pour 1927, cet emprunt a été émis pour restituer à la Société Nationale de Crédit à l'Industrie les fonds qu'à la demande de l'Etat elle avait avancés aux industriels et aux commerçants sinistrés. Mais, sous l'influence de la dévaluation progressive du franc et de la désaffection qui s'en est ensuivie à l'égard des valeurs à revenu fixe et spécialement des rentes, l'émission des obligations A. N. I. C. n'a donné que des résultats insuffisants, et la S. N. C. I. a été obligée d'accepter provisoirement des titres de cet emprunt en représentation de ses créances. En vue de pallier le manque de disponibilités dont la S. N. C. I. avait un besoin urgent, il a été prélevé une somme de près de 900 millions de francs sur le produit des emprunts en dollars émis en 1925. Dans la suite, il devait appartenir au Fonds d'amortissement de la Dette publique d'amortir progressivement cette dette de l'Etat envers la S. N. C. I.

Les deux emprunts de 50 millions de dollars chacun de 1925, dont l'un à 6 p. c. émis à 87,5 et l'autre à 7 p. c. émis à 98, ne répondaient donc pas uniquement à des besoins normaux de trésorerie. En effet, outre les préoccupations relatives aux obligations A. N. I. C., le Gouvernement s'inquiétait de la dépréciation continue du franc belge. Il se constituait ainsi un volant de change destiné à lui permettre de défendre sa devise. Les besoins de change qu'impliqua la tentative de stabilisation à 107 — dont l'histoire est faite ailleurs — épuisèrent rapidement ces fonds.

Il est certain que l'existence d'une dette flottante considérable constitue une lourde hypothèque pour la Trésorerie. Que la confiance du public vienne à faiblir, et les demandes de remboursement sont à craindre. L'échec de la stabilisation à 107 allait déclencher le mouvement : en moins de deux mois, les remboursements atteignirent 1.200 millions de francs, absorbant du même coup toutes les réserves de la Trésorerie, et notamment les ressources qu'elle s'était procurée par les emprunts en dollars et l'émission de bons du Trésor à garantie de change. Pour faire face à ses engagements, le Gouvernement dut recourir aux avances de la Banque Nationale de Belgique, une loi du 19 mai 1926 ayant autorisé ces opérations à concurrence de un milliard et demi, ce qui, théoriquement, devait permettre à la circulation de passer de 8 à 9 1/2 milliards. Cette disposition provoqua une vive émotion dans le public, parce qu'elle consti-

tuait le premier pas vers l'inflation. Serait-il possible d'en rester là en présence des échéances de la dette à court terme : « 4.479 millions de bons du Trésor à six mois, 1.879 millions de bons du Trésor à cinq ans, échéant le 1^{er} décembre 1926, 500 millions de dépenses arriérées, 52 millions de dollars au change de 35 fr., soit 1.820 millions de francs de bons émis à l'étranger en devises or ou à change garanti : au total 8.678 millions d'échéances avant le 1^{er} juin 1927 » (1) ?

Dans ces conditions, des mesures draconiennes d'assainissement monétaire s'imposaient : non seulement le recours aux bons du Trésor devait être abandonné, mais la dette existante devait être consolidée (2).

(1) Conférence du Ministre des finances Houtart à l'Association catholique de Schaerbeek en décembre 1926.

(2) On peut dire qu'un premier pas dans ce sens avait déjà été réalisé le 18 août 1925, lors de la conclusion de l'accord de Washington, qui prévoit la transformation en une dette à long terme des créances exigibles provenant des avances des Etats-Unis pendant et après la guerre. Avant l'accord, la dette belge en capital envers les Etats-Unis atteignait 377 millions de dollars (484 millions y compris les intérêts) dont 172 pour les dettes de guerre et 205 pour les dettes postérieures au 11 novembre 1918. L'accord du 18 août établit à 172 millions de dollars la dette de guerre, les Etats-Unis ayant renoncé à tous les intérêts exigibles depuis l'armistice. Il est à noter que les paiements à effectuer par la Belgique étaient inférieurs à ceux qu'elle devait recevoir de l'Allemagne au titre du remboursement de sa dette de guerre vis-à-vis de l'Amérique. Quant à la dette post-armistice, des réductions substantielles d'intérêt ont été apportées, ce qui a permis de fixer son montant à 246 millions de dollars. Dans les deux cas, les remboursements ont été déterminés suivant une échelle progressive de 62 annuités. Aussi la capitalisation de cette dette à 5 p. c. en réduit-elle considérablement le volume, puisque de 418 millions de dollars (14,75 milliards de francs), elle se ramène à 193 millions de dollars environ.

Un accord du 31 décembre 1925 prévoit l'aménagement de la dette belge de 9 millions de livres sterling, dénommée « Crédits de reconstruction », représentée par des bons du Trésor renouvelables de trois en trois mois et dont la couverture consistait dans les paiements à recevoir des anciens ennemis. L'accord a consolidé les bons du Trésor pendant cinq ans, le remboursement devant s'opérer de 1931 à 1955 suivant un plan déterminé. En raison du moratoire Hoover et de l'arrêt du remboursement des dettes de guerre, aucun paiement n'a été effectué pendant la période étudiée.

Vis-à-vis de la France, dont nous étions à la fois créanciers et débiteurs

Cette politique de consolidation et d'extinction fut rendue possible par la création du Fonds d'Amortissement de la Dette publique par la loi du 6 mai 1926. Les déficits budgétaires successifs avaient déterminé un recours croissant aux emprunts, sans qu'il y ait eu des amortissements suffisants. En outre, la dette flottante considérable était une source constante d'inquiétude. Aussi une politique énergique d'amortissement s'imposait-elle tant pour rembourser rapidement la dette à court terme d'abord que pour diminuer la dette publique ensuite, qu'il s'agisse d'emprunts consolidés ou non. Des moyens importants devaient donc être consacrés à ces remboursements, et, pour les trouver, on devait notamment imposer de nouveaux sacrifices aux contribuables. Mais pour leur donner la garantie que ces fonds seraient uniquement consacrés à l'allégement de la dette et non à la couverture de nouvelles dépenses, on devait créer un organisme autonome, juridiquement distinct de l'Etat, doté de moyens d'action puissants et opérant avec ses propres ressources : ce fut le Fonds d'Amortissement de la Dette publique.

Outre les dotations inscrites annuellement au budget de la dette publique et qui doivent permettre l'amortissement légal ou contractuel des emprunts, des ressources spéciales furent mises à la disposition du Fonds :

1° Le produit des aliénations extraordinaires d'immeubles domaniaux ;

2° Les dons et legs faits à l'Etat sans affectation spéciale ou faits directement au Fonds ;

3° La dotation annuelle extraordinaire de 1.500.000 francs, correspondant aux impôts spéciaux et temporaires décrétés à cette occasion. Cette dotation, prévue pour une durée de quatre ans, avait surtout pour but d'amortir rapidement la dette flottante. Bien que l'article 1^{er} de la loi du 6 mai 1926 affecte en principe les ressources spéciales du Fonds à la réduction de la dette publique en général, tant à long terme qu'à court

(notamment avances post-armistice de 241 millions de francs), un accord a été conclu qui liquide notre dette et nous assure d'autre part des recettes de plus de 125 millions de francs dont une partie est à valoir en compte de réparations.

terme (1), c'est cette dernière qu'il importait de rembourser au plus tôt, comme l'indiquait à la Chambre le rapporteur de la Commission des finances pour la loi créant le Fonds : pour y parvenir, des mesures exceptionnelles furent prises, et des impôts nouveaux créés. Quant à la dette consolidée, l'intervention du Fonds devait avoir pour but non seulement de procéder aux amortissements prévus, mais également d'améliorer le marché des titres (2).

D'autres moyens furent mis à la disposition du Fonds lors de la création, le 23 juillet 1926, de la Société nationale des Chemins de Fer belges. Une société ayant été créée à laquelle il fait apport du droit d'exploiter le réseau de ses chemins de fer pendant soixante-quinze ans, l'Etat a reçu les actions représentatives du capital, soit pour un milliard de francs d'actions ordinaires inaliénables et pour dix milliards de francs d'actions privilégiées qu'il a remises au Fonds d'Amortissement en vue de leur émission dans le public. Du coup, le Fonds dispose d'un potentiel de ressources supplémentaires de dix milliards, à consacrer à la consolidation de la dette flottante. Aussi peut-on affirmer que la création de la Société des chemins de fer constitue la clef de voûte de l'assainissement monétaire de 1926.

Si une première tranche fut émise au pair en Belgique pour environ 70 millions en avril 1926 et deux autres tranches respectivement pour 275 millions en Suisse et 200 millions aux Pays-Bas, ce fut cependant l'arrêté du 31 juillet 1926 qui, en aménageant la dette flottante, organisa le placement des actions privilégiées.

(1) Désormais, l'amortissement de la dette publique belge dépendra de deux autorités : le Fonds d'Amortissement d'une part, et le Trésor d'autre part, qui interviendra pour rembourser les dettes contractées envers les Gouvernements étrangers (frais d'internement des troupes belges aux Pays-Bas, dettes consolidées par l'accord de Washington du 18 août 1925, etc.).

(2) On verra plus loin quelle fut l'action du Fonds au cours de ces quatre années 1926-1930. Une loi du 24 juillet 1927 l'a chargé de placer les dotations d'amortissement non utilisées de l'emprunt 6,5 p. c. émis en 1924 aux Etats-Unis.

Plus tard, une loi du 14 avril 1933 lui confiera le soin d'effectuer les placements en rentes du Fonds monétaire créé par la loi du 12 juin 1930 en vue de gérer la circulation des petites coupures émises par le Trésor et des monnaies divisionnaires.

On sait que le Gouvernement se trouvait, au cours de l'été 1926, devant de nombreuses échéances de la dette à court terme. Il décida d'en opérer la consolidation en convertissant les bons du Trésor intérieurs en actions privilégiées des chemins de fer. La très grande majorité des porteurs a accepté l'échange : tandis que la conversion porta sur près de 4,2 milliards, 350 millions seulement furent estampillés et échangés ultérieurement contre des bons du Trésor, 5 p. c., remboursables par tirage au sort par le Fonds au fur et à mesure de ses disponibilités. Les bons détenus par les établissements de crédit, telle que la Caisse d'épargne (1,2 milliard), furent soumis à un régime spécial, rendant possible leur remboursement progressif en trois ans.

Outre l'intérêt de 6 p. c. avec garantie de change, attaché aux actions des chemins de fer, augmenté éventuellement d'un superdividende, les porteurs qui acceptèrent l'échange se virent bonifier des intérêts de 6 à 7 p. c. l'an suivant les dates d'émission et d'échéance de leurs bons. Ceux qui préférèrent l'estampillage continuèrent à bénéficier des taux contractuels — généralement 5 p. c. —, payables anticipativement.

Désormais, la dette flottante était consolidée et l'inflation enrayée. La voie était ouverte à la stabilisation monétaire.

L'article 2 de l'arrêté royal y relatif mentionnait entre autres que : « L'Etat verse à la Banque Nationale le produit intégral de l'emprunt extérieur contracté en exécution de l'arrêté royal du 20 octobre 1926 sur l'emprunt de stabilisation monétaire ».

Alors qu'au début de son ministère, M. Jaspar espérait qu'il lui serait possible de réaliser la stabilisation sans recourir aux emprunts extérieurs — la subite volte-face des financiers anglo-saxons refusant les crédits promis à M. Janssen et l'empêchant de réaliser la stabilisation à 107, était encore présente à la mémoire —, il apparut cependant que l'épargne belge ne serait pas en mesure d'assurer le succès d'un vaste emprunt intérieur de consolidation. Le ministre Francqui fut alors autorisé à contracter au nom de l'Etat belge un emprunt extérieur d'un montant ne dépassant pas 100 millions de dollars, qui fut conclu

à Londres en octobre 1926 avec un consortium de banquiers (1).

Ce crédit à long terme s'accompagnait d'un élément caractéristique assez neuf : les banques centrales d'Angleterre, de France, d'Allemagne, du Japon, d'Autriche, de Hongrie, des Pays-Bas et de Suède ainsi que les Federal Reserve Banks des Etats-Unis accordèrent des ouvertures de crédit de réescompte à la Banque Nationale de Belgique. Par esprit de solidarité, ces banques d'émission promettaient donc d'aider la Banque Nationale au cas où surgiraient des obstacles au redressement des finances nationales.

Une fois réalisés ces emprunts à long terme qui devaient assurer la réussite de la stabilisation, il ne restait plus qu'à en tirer les conséquences, notamment pour permettre à l'Etat de liquider sa dette à l'égard de la Banque Nationale. Elle s'élevait à 6.705 millions de francs, dont 5.200 correspondaient au retrait des marks, 480 aux bons interprovinciaux et 1.025 à l'escompte de bons du Trésor, conformément à la loi du 19 mai 1926.

Près de 94 millions de dollars — environ 3.400 millions de francs — ont été remboursés au moyen du produit de l'emprunt extérieur. Ensuite, le Trésor a abandonné à la Banque à concurrence de 1.305 millions le bénéfice provenant de la réévaluation de l'encaisse-or (1.905 millions), dont 600 millions doivent toutefois servir à acquérir des devises pour rembourser la dette flottante extérieure. Après ces opérations, la dette de l'Etat vis-à-vis de la Banque est ramenée à 2 milliards environ, qu'il incombera au Fonds d'Amortissement de la Dette publique de rembourser au moyen des excédents budgétaires.

La stabilisation de 1926 a donc été opérée en plusieurs stades. Les mesures préparatoires ont consisté dans :

1° La constitution du Fonds d'Amortissement de la Dette publique avec le vote de nouveaux impôts à concurrence de 1.500 millions de francs ;

(1) Les montants suivants furent placés au taux de 7 p. c. :
New-York : 50 millions de dollars ;
Londres : 8,5 millions de livres sterling ;
Stockholm : 9 millions de couronnes suédoises ;
Genève : 32 millions de francs suisses.

Emis à 94, les titres sont remboursables à 105 en trente ans. En réalité, ils ont été remboursés ou convertis en 1935.

- 2° La création de la Société nationale des Chemins de Fer ;
 3° La consolidation forcée des bons du Trésor au moyen des actions privilégiées de la Société nationale des Chemins de Fer.

Quant aux dispositions définitives, elles tiennent surtout dans l'émission d'emprunts extérieurs, et le remboursement des avances de la Banque au Trésor ainsi que le rajustement du bilan de l'institut d'émission.

Aussi des modifications très importantes apparaissent-elles dans la dette publique belge, comme le montre le tableau suivant, constitué au moyen de chiffres publiés dans l'exposé général du budget pour 1927.

	30 sep- tembre 1925	31 octo- bre 1926	Modi- fications
(En millions de francs.)			
I. Dette intérieure ...	31.851	27.247	— 4.604
consolidée ..	17.077	22.032	+ 4.955
flottante	14.774	5.215	— 9.559
II. Dette extérieure ..	26.208	29.918	+ 3.710
consolidée ..	24.204	28.898	+ 4.694
flottante	2.004	1.020	— 984
III. Dette totale	58.059 (100 %)	57.165 (100 %)	— 894
consolidée ..	41.281 (71 %)	50.930 (89 %)	+ 9.649
flottante	16.778 (29 %)	6.235 (11 %)	— 10.543

Si, au total, la dette est en régression, ce n'est pas néanmoins dans ce mouvement qu'il faut voir le signe le plus réconfortant. Le fait important réside surtout dans la diminution sensible de la dette flottante. La dette à court terme, qui représentait 29 p. c. de l'endettement total en septembre 1925, n'atteint plus que 11 p. c. après la stabilisation. Encore, une partie appréciable a-t-elle été aménagée, car, d'ores et déjà, la liquidation à des termes fixes, avec des ressources assurées, est prévue pour un montant de 1,7 milliard.

En résumé, voici quels furent les événements principaux qui modifièrent complètement l'aspect de notre dette publique :

- Augmentation de la dette consolidée intérieure par suite de l'échange des bons du Trésor contre des actions privilégiées de la Société des Chemins de fer et de l'émission dans le public desdites actions ;

— Diminution de la dette flottante intérieure par suite de la consolidation des bons du Trésor et du remboursement par l'Etat des avances consenties par la Banque Nationale de Belgique ;

— Augmentation de la dette consolidée extérieure par suite de l'émission de l'emprunt de stabilisation et de la consolidation des crédits anglais de reconstruction de 9 millions de livres sterling ;

— Diminution de la dette flottante extérieure par suite de la consolidation desdits crédits anglais.

SECTION II. — DE LA STABILISATION DE 1926 A LA DÉVALUATION DE 1935.

Alors que la dette publique s'est accrue de façon presque continue de 1919 à 1926, son évolution est plus nuancée au cours de la décade qui suit. Dans l'ensemble cependant, elle s'adapte assez bien au développement général de la conjoncture économique. Jusqu'au tournant des années 1929-1930, la courbe des affaires a été nettement ascendante : le boom a permis la formation d'excédents budgétaires d'autant plus aisément que les réformes fiscales introduites antérieurement commencent à porter leurs fruits au cours des années de prospérité. Aussi a-t-il été possible de procéder à des remboursements considérables de 1926 à 1930. Par contre, à partir de 1930, le renversement de la conjoncture contrarie le développement harmonieux des finances publiques. Placée devant de nouveaux objets de dépenses, en raison notamment des subventions pour le chômage, alors que les recettes fiscales sont en diminution, la Trésorerie doit recourir à l'emprunt à l'intérieur du pays ou à l'étranger. Néanmoins, cet endettement est tempéré d'abord par les amortissements qui se pratiquent par continuation, et ensuite par les dévaluations de la livre sterling en 1931 et du dollar en 1933, qui réduisent le capital, exprimé en francs belges, de notre dette extérieure, en même temps qu'elles en diminuent la charge, laquelle est encore allégée, en 1931, par le moratoire Hoover applicable aux dettes intergouvernementales nées de la guerre. Il faudra la dévaluation belge de 1935 pour rapprocher le volume de notre dette du niveau de 1926. En septembre 1935, en effet, elle s'établit à 55,5 milliards contre 57,9 à fin octobre 1926,

le point le plus bas ayant été atteint en septembre 1934, avec 47,5 milliards, en raison de l'incidence de la dépréciation du dollar (1).

Au cours de ces quatre années, de 1926 à 1930, il a été procédé à des amortissements massifs. Grâce à la politique pratiquée par le Fonds d'Amortissement et par la Trésorerie, l'ensemble de la dette a diminué de 57,9 milliards à 52,2. Le Fonds a manifesté une grande activité, répondant pleinement à la mission

(1) Signalons toutefois que, pour être valables scientifiquement, les comparaisons devraient s'appuyer sur des montants ajustés pour cause de variation soit dans les parités monétaires, soit dans les prix. Mais ici encore, nous arrivons à des résultats contradictoires que le tableau suivant met en relief.

	Francs de l'époque	En francs-or		D'après les indices des prix de gros		D'après les indices des prix de détail	
		Chiffres absolus	En % de 1914	Chiffres absolus	En % de 1914	Chiffres absolus	En % de 1914
(En millions de francs.)							
Dette totale :							
Fin août 1914 . .	4.982	4.982	100,0	4.982	100,0	4.982	100,0
Fin octobre 1926 .	57.932	8.349	167,6	6.767	135,8	8.218	165,0
Fin sept. 1935 . .	55.451	5.755	115,5	9.902	198,8	8.276	166,1

Sur la base de la situation en 1914, nous constatons que le volume de la dette publique de 1935 est, par rapport au volume de 1926, au même niveau si l'on utilise l'indice des prix de détail, plus élevé si l'on utilise l'indice des prix de gros, et moins élevé si l'on utilise la valeur-or. À notre avis, la comparaison basée sur les francs-or ne peut pas être retenue parce qu'elle ne tient aucun compte des variations de prix de l'or-marchandise. Ces variations ne peuvent être compensées que si l'on se base sur des rapports calculés en monnaie rajustée. Entre les prix de gros et les prix de détail, nous nous déterminons pour ces derniers qui traduisent mieux les fluctuations du pouvoir d'achat de la monnaie, surtout quand il s'agit d'engagements dont la majeure partie a été contractée à l'intérieur du pays. Quant aux prix de gros, ils conviendraient mieux, non pas tant pour apprécier le niveau relatif du capital de la dette à différentes époques, que pour traduire la charge que représente le paiement d'annuités relatives aux dettes extérieures qu'a pu contracter un pays fortement orienté vers le commerce international et qui, de ce fait, réagit de façon plus sensible aux mouvements des prix mondiaux.

qui lui avait été confiée (1). Nous extrayons de l'exposé général du budget pour 1931 les indications suivantes relatives à son action.

En premier lieu, il a effectué l'amortissement légal ou contractuel de la dette consolidée directe et indirecte, intérieure ou extérieure, au moyen des dotations ordinaires figurant au budget de la dette publique.

Ensuite, il a utilisé, en vue d'amortir une partie de la dette flottante, le produit des impôts spéciaux qui devaient constituer sa dotation extraordinaire de 1.500 millions de francs par an — supprimée par la loi du 31 décembre 1929.

Par ailleurs, il s'est également servi à cette même fin du produit du placement des actions privilégiées de la Société nationale des Chemins de Fer, qui, au total, a rapporté près de 700 millions de francs.

(1) On pourrait toutefois se demander pourquoi cette diminution de la dette publique de 5,7 milliards diffère du total des interventions du Fonds d'Amortissement qui ont atteint 8,25 milliards. Cette divergence est due à l'intervention des facteurs suivants :

1^o Dans les amortissements effectués par le Fonds d'Amortissement, on comprend l'amortissement extraordinaire du 7,5 p. c. américain (1.100 millions) opéré en 1930. Or, à la situation de la dette publique de septembre 1930, ce montant de 1.100 millions figure encore, non plus sous l'intitulé « Emprunt 7,5 p. c. de 50 millions de dollars », mais sous la dénomination de « Dette envers le Fonds d'Amortissement du chef de l'avance pour le remboursement anticipatif de l'emprunt 7,5 p. c. de 50 millions de dollars » (ce poste ne disparaît qu'à la situation de la dette publique en 1935) ;

2^o De 1926 à 1930, on note les émissions suivantes, inscrites à la situation de la dette publique :

a) Actions privilégiées de la Société nationale des Chemins de Fer belges	300 millions
(Le montant figurant à la dette publique passe de 4.700 à 5.000 millions.)	
b) Emprunt 6 p. c. du Crédit Communal	300 »
c) Obligations émises pour indemnités pour dommages de guerre : accroissement du montant figurant à la situation de la dette publique	370 »
d) Troisième emprunt A. N. I. C.	125 »
e) Emprunts émis par la Société nationale des Habitations et Logements à bon marché.	350 »
TOTAL	1.445 millions

La combinaison de ces différents facteurs fournit un montant de

En outre, avec le concours du Trésor et du Fonds monétaire, il a effectué l'amortissement anticipé de l'emprunt 7.5 p. c. émis aux Etats-Unis en 1920.

Enfin, il a poursuivi la constitution de la réserve productive à former par le placement des dotations d'amortissements, momentanément inutilisées, de l'emprunt 6,5 p. c. émis aux Etats-Unis en 1924.

Les amortissements de la dette consolidée ont atteint 2.735 millions du 1^{er} juillet 1926 au 30 septembre 1930, dont 501 millions pour la dette intérieure et 2.234 pour la dette extérieure.

Quant à la dette flottante, les remboursements effectués au moyen des ressources spéciales du Fonds (produits d'aliénations extraordinaires d'immeubles domaniaux : 125 millions ; legs et contributions volontaires : 4 millions ; dotation annuelle extraordinaire, émission contre espèces des actions privilégiées des chemins de fer) ont atteint 5.518 millions de francs.

Au total, le Fonds a procédé à des amortissements pour 8.253 millions de francs.

Toutefois, pour se faire une idée exacte de l'effort accompli en vue de réduire la dette publique, il convient également de considérer les remboursements par le Trésor des engagements vis-à-vis des Gouvernements étrangers.

C'est ainsi que la dette de guerre envers les Etats-Unis, qui avait été consolidée en août 1925 au montant de 172 millions de dollars, a été ramenée à 162 millions de dollars en 1931, dernière année au cours de laquelle des remboursements furent effectués. De même, vis-à-vis des Pays-Bas, la dette correspondant aux frais d'internement des troupes belges en Hollande, de 37,5 millions de florins en 1926, a été ramenée à 26,1 millions en 1930.

Comme le souligne M. De Leener (1), une telle réduction de la dette publique en si peu de temps « témoigne d'un effort

1.100 millions plus 1.445 millions, soit 2.545 millions, somme qui représente sensiblement la différence existant entre les amortissements du Fonds et la diminution de la dette publique.

(1) « L'économie des dépenses publiques en Belgique », *Bulletin d'Information et de Documentation de la Banque Nationale de Belgique*, 25 septembre 1930.

considérable dont la contre-partie a été supportée par les contribuables belges. Elle était indispensable pour mener à bonne fin la stabilisation du franc belge entreprise en 1926. Elle a été effectuée à l'aide du produit d'impôts en partie exceptionnels — dont l'instauration ne pouvait être justifiée que par la nécessité de procéder à cet amortissement à une cadence rapide — outre l'emploi à la même fin des actions privilégiées de la Société nationale des Chemins de Fer belges ».

En 1931, la situation se modifie, car les finances publiques, et en particulier la dette, ne manquent pas d'être influencées par la crise qui se développe et qui atteint son niveau le plus bas l'année suivante. Elle frappe tous les secteurs de la vie économique mondiale, et c'est dans ces conditions qu'en juin 1931 le président Hoover propose de suspendre pendant un an les paiements des réparations et ceux des dettes intergouvernementales. La Belgique et sa colonie allaient donc bénéficier de ce moratoire en ce qui concerne les dettes vis-à-vis des États-Unis et de la Grande-Bretagne. En réalité, ces paiements n'ont jamais été repris. Toutefois, comme en vertu des accords internationaux intéressant le problème des réparations et la liquidation financière de la guerre, nous devions recevoir de l'Allemagne des montants supérieurs à ceux que nous étions tenus de transférer à nos créanciers anglo-saxons, l'application pure et simple du moratoire Hoover aurait pu déséquilibrer nos finances publiques et notre situation budgétaire. Aussi les droits de la Belgique ont-ils été partiellement aménagés ; aux termes d'un accord signé avec l'Allemagne, il a été convenu que les paiements résultant de la convention du 13 juillet 1929 relative aux marks ne seraient pas interrompus pendant la période de suspension des dettes intergouvernementales (1). On sait que cette convention réglait définitivement la controverse belgo-allemande au sujet du remboursement des marks. Elle imposait au Reich le versement inconditionnel de trente-sept annuités moyennes de 20,4 millions de marks. Un accord était d'ailleurs intervenu le 17 octobre 1930 entre l'État et la Banque Nationale de Belgique en vue d'apurer la créance que possède l'institut d'émission du fait des avances consenties pour le retrait des

(1) Cf. Exposé général du budget pour 1932.

marks. Cette dette, qui s'élevait à près de 2 milliards après l'attribution à la Banque du produit des emprunts de stabilisation, avait été réduite à 1.462 millions de francs qui devaient être réglés suivant un système de dix-huit annuités progressives de 1931 à 1948. De ce fait, cette partie de la dette flottante, représentée par des bons du Trésor renouvelables de trois en trois mois, put ainsi être consolidée.

D'autres événements se produisirent encore en 1931, notamment l'émission d'un emprunt à lots 5 p. c. de 1 milliard de francs, offert sur le marché intérieur à 96 (soit un taux d'intérêt effectif de 5,21), et l'émission pour 311 millions de francs d'obligations décennales 1931-1941, 5 p. c., amortissables.

De même, dans le but de réduire les charges, le Gouvernement a remboursé anticipativement le solde de l'emprunt 8 p. c. de 30 millions de dollars émis en 1921. A cette fin, en novembre 1930, il a lancé un emprunt de 45 millions de florins, 4,5 p. c., émis à 95,75 (taux d'intérêt effectif : 4,70). En conséquence, cette opération s'est traduite par un supplément momentané de dépenses de 97 millions de francs, provenant du paiement de la prime de remboursement de l'emprunt américain et de l'émission au-dessous du pair. Mais, en contre-partie, le Trésor allait pouvoir réaliser une sensible économie d'intérêts.

Un autre facteur vint également influencer notre dette extérieure : la dévaluation de la livre en septembre 1931 diminua de plus de deux milliards nos engagements vis-à-vis du Royaume-Uni, exprimés en francs belges.

Ces diverses modifications ont eu pour conséquence de réduire le capital de la dette, de septembre 1930 à septembre 1931, de 52.163 à 51.774 millions de francs, soit respectivement 26.011 et 26.945 pour la dette intérieure, et 26.152 et 24.829 millions pour la dette extérieure.

L'accentuation de la crise économique force le Gouvernement à faire de nouveau appel au marché intérieur des capitaux en 1932. Successivement les émissions suivantes sont offertes au public :

En janvier, des obligations quinquennales 1932-1937, 6 p. c., pour 400 millions à 98,5 ;

En mars, un emprunt à lots de un milliard, 5 p. c., au pair ;

En septembre, des bons du Trésor à cinq ans, 5 p. c., pour

830 millions à 97,5 (ces derniers pouvaient être souscrits en espèces ou par remise des bons du Trésor 5 p. c., 1922-1932, arrivant à échéance le 1^{er} octobre 1932 et acceptés à leur valeur de remboursement, soit à raison de 102 fr. 43 pour 100 fr. de nominal).

Sur le marché extérieur, on a procédé à une émission de 800 millions de francs français (1.006 millions de francs belges au cours du jour). Offert à 95,50 et au taux de 5,5 p. c., cet emprunt coûtait au Trésor 5,76 comme taux d'intérêt effectif. Cette émission explique l'accroissement de la dette extérieure qui passe de 24.829 millions à 25.807 millions.

Cette dernière enregistre une très forte diminution en 1933, malgré l'émission, en décembre, d'un nouvel emprunt à 5,5 p. c. de 600 millions de francs français offert à 91,75 (taux d'intérêt effectif 5,99) (1). En 1933, en effet, le dollar est dévalué, ce qui réduit notre dette extérieure de 25,8 à 18,7 milliards de francs. A elle seule, la dette envers les Gouvernements étrangers (principalement les Etats-Unis d'Amérique) passe de 15,8 à 10,6 milliards de francs.

La même année, on procède également sur le marché intérieur à une émission au pair d'un emprunt à lots de un milliard et demi à 5 p. c., en vue de la consolidation de la dette flottante intérieure et extérieure, notamment d'un capital de 28 millions de francs suisses de bons du Trésor émis en Suisse.

A partir de 1933, on enregistre désormais un synchronisme assez frappant entre les mouvements de la dette publique totale et ceux de la dette publique intérieure. Celle-ci devient de plus en plus l'élément prépondérant, et au cours des années qui suivent, la politique de rapatriement de la dette extérieure ira en s'accroissant.

Peu de modifications affectent l'encours des engagements en 1934, sauf un emprunt de conversion, 5 p. c., de 475 millions de francs français, lancé à 91 et destiné au remboursement du solde de l'emprunt 6,5 p. c. de 1923.

Si l'année 1934 a été relativement calme, par contre l'année 1935 est fertile en événements importants, notamment en raison

(1) Emis en vue du remboursement des bons du Trésor à un an, émis le 5 janvier 1933 pour 500 millions de francs français.

de la dévaluation et de la conversion ainsi que des ajustements que l'une et l'autre allaient nécessairement entraîner.

SECTION III. — DE LA DÉVALUATION DE 1935 A LA GUERRE.

La dévaluation opérée par le Gouvernement van Zeeland le 30 mars 1935 a provoqué des modifications appréciables dans la structure de la dette publique. Tout d'abord, elle a augmenté la dette extérieure, exprimée en francs belges, d'un montant voisin de 6 milliards. Mais d'autre part, l'Etat a utilisé une partie du produit de la réévaluation de l'encaisse-or pour amortir sa dette vis-à-vis de la Banque Nationale pour un montant de 345 millions de francs. En outre, le Trésor a été crédité de 525 millions de francs lorsqu'il a repris la circulation des billets de 50 francs. Cette somme de 870 millions remise à la disposition de l'institut d'émission a permis d'éteindre complètement le solde des avances d'inflation antérieures à la stabilisation de 1926.

Lorsque l'arrêté royal du 31 mars 1936 adopta définitivement le taux de dévaluation de 28 p. c., le bénéfice de la réévaluation s'établit finalement à 4.352 millions, dont il faut cependant déduire 155 millions représentant la part du Grand-Duché de Luxembourg et 345 millions remboursés à la Banque Nationale, ce qui laisse un solde de 3.852 millions ayant reçu l'affectation suivante :

- 1.125 millions au Fonds d'Egalisation des changes (1) ;
- 1.000 millions au Fonds de Régularisation des rentes créé par l'arrêté du 11 mai 1935 sur la conversion de rentes ;
- 300 millions pour le remboursement de 15 millions de florins ;
- 102 millions comme prélèvement budgétaire ;
- 1.325 millions comme solde non utilisé, dont une partie fut mise à la disposition de l'Office de redressement économique.

Une partie de ce bénéfice a donc été consacrée directement

(1) Créé en vue d'assurer et de maintenir la stabilisation du franc. Toutefois cette crainte s'est révélée non fondée ; aussi un arrêté royal du 15 mai 1936 a-t-il supprimé ce Fonds pour en mettre les moyens à la disposition de l'OREC.

au remboursement de la dette flottante extérieure libellée en florins (1). En outre, la politique pratiquée par le Fonds de Régularisation des Rentes a abouti au même résultat (2).

Ce Fonds a, en effet, racheté des rentes en vue de soutenir les cours. Le solde de ces opérations s'est monté à environ 600 millions (3). Une partie des titres émanaient de possesseurs étrangers qui détenaient d'importants montants d'emprunts libellés en dollars. « C'est ce qui s'est vu notamment en ce qui concerne les actions privilégiées des chemins de fer dont 800.000 titres se sont trouvés à un moment donné en Amérique, alors qu'aujourd'hui, ils ont été à peu près intégralement repris par le marché de Bruxelles » (4). Ces opérations équivalent donc à un rapatriement de dettes étrangères, que l'on a évalué à 300 millions. Il ne s'agit évidemment pas ici d'un amortissement, mais plutôt d'une pratique déguisée de l'*open market policy*. Une fois le marché des rentes régularisé, le Fonds a pu de nouveau céder les titres au marché belge et rentrer en possession de ses moyens d'action.

(1) Des bons du Trésor 4 p. c. pour un montant de 75 millions de florins avaient été placés en Hollande fin 1934, début 1935. Une somme de 15 millions a été remboursée en juin-juillet 1935.

(2) Cf. notamment F. BAUDHUIN, « Après la dévaluation monétaire, L'utilisation de la plus-value de l'encaisse-or », *Bulletin d'Information et de Documentation de la Banque Nationale de Belgique*, 25 décembre 1935.

(3) Nous n'entrerons pas ici dans le détail de ces opérations, dont le principe même, par après, est apparu discutable pour d'aucuns. Le but assigné à ce Fonds est de régulariser le marché des rentes. La Banque Nationale, quand elle a été autorisée à pratiquer la politique du marché libre, a été amenée à travailler le marché financier sur la base d'objectifs s'inspirant moins de la tenue de la rente que de la politique monétaire. Il est clair cependant que, dans les deux cas, les interventions réagissent à la fois sur l'allure des fonds publics et sur les disponibilités du marché de l'argent. Faire poursuivre sur un même marché, par deux autorités différentes, des objectifs également différents sinon parfois contradictoires, n'est pas nécessairement indiqué. Aussi a-t-il souvent été prétendu qu'un seul organisme devrait intervenir sur le marché des rentes, et que, puisque la bonne tenue des fonds publics dépend du bon fonctionnement du marché de l'argent, cet organisme devrait se confondre avec l'institut d'émission.

(4) BAUDHUIN, « La situation actuelle de la dette belge », *Bulletin d'Information et de Documentation de la Banque Nationale de Belgique*, 25 avril 1936.

A côté de la dévaluation, la conversion massive de la dette publique intérieure a constitué la deuxième réalisation essentielle du Gouvernement van Zeeland en matière de finances publiques (1). Un triple but lui était assigné : d'une part, alléger le budget en obtenant une diminution des charges d'intérêt, d'autre part, réorganiser le marché des rentes, et enfin, contribuer à l'abaissement du loyer de l'argent sur lequel le programme gouvernemental insistait tout particulièrement. Ainsi le budget de la dette publique (qui comprend, il est vrai, jusqu'en 1937 les charges de pensions) devait absorber, selon les prévisions budgétaires pour 1935, 27,2 p. c. du budget global (le budget approuvé après clôture des comptes montre que cette fraction s'est établie à un niveau supérieur : 36,5 p. c.) (2). Quant au loyer de l'argent, seules les rentes ne suivaient pas le mouvement général descendant. En mars 1935, l'emprunt 3 p. c. cotait 68 et se capitalisait à 4,40 p. c., tandis que le 6 p. c. consolidé se traitait à 92 environ, soit un rendement de 6.50 p. c. Or, dans les autres secteurs de la vie économique, le Gouvernement s'efforçait de pratiquer une politique d'argent à bon marché, en abaissant les loyers, en fournissant du crédit à bon compte aux banques, à l'industrie et au commerce. Par ailleurs, les prêts hypothécaires s'effectuaient à des taux constamment en baisse. Après avoir connu des maxima de 8 à 9 p. c. vers les années 1927-1928, les taux n'avaient cessé de diminuer, à part un léger redressement vers les années 1932-1933. En 1935, ils se trouvaient en pleine courbe descendante et les taux moyens des prêts nouveaux par les compagnies spécialisées se situaient aux environs de 5.5 p. c. Quant aux obligations émises par les sociétés industrielles et commerciales, on constatait également une diminution du taux à l'émission, ce que traduit notamment l'abaissement à 5,1 p. c. en 1934 du taux moyen de la charge des emprunts obligataires, alors qu'en 1927 il était de 5,9 p. c.

Un ensemble de conditions existaient donc et créaient un

(1) Plusieurs études ont été consacrées à la conversion des rentes. Nous signalons particulièrement VANHEURCK, « La conversion de la dette publique belge et la politique de la rente », *Questions commerciales*, mars 1936 (*Institut supérieur de Commerce de Bruxelles*).

(2) En 1936, les chiffres furent de 18,7 p. c. pour les budgets proposés et de 30,9 p. c. pour les budgets approuvés.

climat favorable à la conversion, puisque le loyer de l'argent était en baisse dans tous les secteurs. Dans la conception classique, une conversion n'intervient que lorsque la hausse au-dessus du pair indique une baisse effective du taux de l'intérêt. Le Gouvernement belge a agi autrement, se voyant forcé « pour résoudre le problème de procéder comme s'il était résolu. Il basait toute la conversion sur sa conviction qu'un taux de 4 p. c. pour la rente belge était un taux normal » (Rapport au Roi) (1).

Ni volontaire, puisque le remboursement en capital n'était pas offert aux porteurs désireux d'éviter la baisse des intérêts, ni forcée, puisque l'on pouvait demander le maintien des anciens taux, ni facultative, puisque des sanctions étaient édictées contre les porteurs conservant leurs anciens titres, elle était plutôt, selon M. Vanheurck, une conversion différée, la bonification en capital représentant une compensation de la réduction du coupon pour plusieurs années.

Tous les fonds publics rapportant un intérêt supérieur à 4 p. c. furent convertis et transformés en une dette unifiée à 4 p. c. Celle-ci est exonérée de la taxe mobilière et, pendant dix ans, de l'impôt complémentaire personnel. Une bonification allant de 5 à 12,5 p. c. a été allouée aux titres convertis. Ceux qui ne les faisaient pas estampiller conservaient le droit à l'ancien taux, mais ces valeurs ne pouvaient plus être traitées en bourse ni déposées en cautionnement ou pour avances à la Banque Nationale de Belgique. Le tableau suivant montre d'ailleurs comment cet échange s'est effectué (2) :

(1) M. VANHEURCK (*loc. cit.*) insiste sur les autres conditions techniquement nécessaires pour réussir :

1° Le terme éventuellement stipulé ne doit pas exclure le remboursement de l'emprunt ;

2° Les porteurs doivent consentir à la conversion. Les y décidera soit une cotation durable au-dessus du pair, soit l'octroi d'un nouveau taux d'intérêt raisonnable eu égard au niveau du loyer de l'argent à ce moment ;

3° Le Trésor doit disposer d'une masse de manœuvre pour faire face aux demandes éventuelles de remboursement.

(2) *La dette publique belge*, p. 38 et 39, publiée par la Banque de Reports et de Dépôts.

Restauration Nationale 5 % 1919 . . .		105 %
Dette amortissable 5 % 1925		105 %
Emprunt intérieur à prime 5 % 1920 . . .	Echange contre de la Dette Unifiée 4 p. c., 1 ^{re} série, à raison de	107 1/2 %
Emprunt intérieur 5 % 1931		105 %
Obligations décennales amortissables 5 % 1931-1941		105 %
Obligations quinquennales du Trésor 6 % 1932-1937		105 %
Emprunt de Consolidation 6 % 1921		105 %
Emprunt Association Nationale des Industriels et Commerçants pour la Réparation des Dommages de Guerre 6 %	Echange contre de la Dette Unifiée 4 p. c., 2 ^e série, à raison de	105 %
Emprunt Société Nationale des Habitations à Bon Marché 6 %		105 %
Emprunt Lloyd Royal Belge 6 %		105 %
Emprunt Extérieur 6 % 1925-1955 . . .	Obligations estampillées seulement	37.500 fr. par 1.000 \$
Emprunt Extérieur 6 1/2 % 1924-1949 . .		39.000 fr. par 1.000 \$
Emprunt Extérieur 7 % 1925-1955 . . .		40.000 fr. par 1.000 \$
Emprunt Extérieur 7 % 1926-1956 de stabilisation		39.000 fr. par 1.000 \$
Emprunt à lots Fédération des Coopératives pour Dommages de Guerre 5 % 1922	Réduction de l'intérêt à 4 % et valeur nominale portée à 105 % de la valeur nominale primitive, soit	262,50 fr.
Emprunt à lots Fédération des Coopératives pour Dommages de Guerre 5 % 1923		525,— fr.
Emprunt à lots 5 % 1932		525,— fr.
Emprunt à lots 5 % 1933		1.050,— fr.
Actions privilégiées Chemins de Fer Belges 6 % (tranche belge)	Réduction de l'intérêt à 4 % et bonification de 7 1/2 % du nominal en obligations Dette Unifiée 4 %, 1 ^{re} série.	
Bons du Trésor 5 % à 5 ans, remboursables le 1 ^{er} octobre 1937	Réduction de l'intérêt à 3 1/2 % et augmentation à 105 % du taux de remboursement.	

Ces conversions étaient remarquables par l'ampleur des capitaux atteints : plus de 25 milliards, sur lesquels 106 millions seulement ne furent pas convertis. Cependant, avant comme après la conversion, des ventes massives de rentes furent opérées ; le Trésor puis le Fonds de Régularisation des Rentes les absorbèrent systématiquement, jusqu'au moment où, la confiance revenue, les liquidations en bourse s'arrêtèrent. Peu à peu, le Fonds des Rentes et le Trésor purent se défaire des titres acquis, l'Unifiée cotant 96,50 en février 1936, alors qu'elle avait été introduite à 97 neuf mois auparavant.

A côté de cette conversion importante, d'autres furent effectuées par des organismes d'intérêt public dont le service est assuré par l'Etat, puis par le Crédit Communal, par les provinces et les communes ainsi que par la Colonie.

Enfin, la Banque Nationale fut chargée de négocier la conversion des emprunts belges à l'étranger. C'est ainsi que l'emprunt de stabilisation de 1926, 7 p. c., dont le solde s'élevait à 2.033 millions a pu être pleinement converti à 4 p. c., les tranches anglaise et hollandaise ayant été émises à 98,5 et la tranche suédoise à 98. Les deux tiers ont été convertis et le solde a été couvert en espèces.

A la suite de la dévaluation et des conversions, on peut résumer comme suit les fluctuations principales de la dette publique du 1^{er} octobre 1934 au 30 septembre 1935.

1. *Dette consolidée intérieure :*

Augmentation de :

- 3.522 millions, par la transformation en dette unifiée 4 p. c., 2^e série, d'un capital de 99,2 millions de dollars ;
- 1.516 millions, sous forme de bonifications accordées aux porteurs des obligations converties ou transformées ;
- 249 millions, par la consolidation en unifiée 4 p. c. de bons du Trésor à cinq ans, figurant antérieurement dans la dette à moyen terme ;
- 29 millions, par l'émission d'obligations ANIC.

Diminution de :

- 1.155 millions, par suite du rattachement au budget de l'exercice 1930 de la dépense relative au remboursement anticipatif de l'emprunt 7 1/2 p. c. de 50 millions de dollars, la capitalisation des annuités à inscrire dans les budgets futurs pour couvrir ce remboursement étant éliminée ;
- 870 millions, par suite du remboursement à la Banque Nationale ;
- 193 millions, par suite des amortissements contractuels.

2. *Dette intérieure à moyen et court terme :*

Augmentation de 200 millions, par suite de l'émission, fin 1934, de bons du Trésor 6 p. c. à cinq ans, 1934-1939 ;

Diminution de 249 millions, par suite de la consolidation de bons du Trésor (voir ci-dessus).

3. Dette consolidée extérieure :

Augmentation de :

- 5.845 millions, par suite de l'adaptation des changes après dévaluation ;
- 671 millions, par suite de l'émission de l'emprunt extérieur 5 p. c. de conversion en 1934.

Réduction de :

- 3.522 millions, par suite de la conversion de 99,2 millions de dollars (voir ci-dessus) ;
- 400 millions, par suite du remboursement anticipatif du solde de l'emprunt 6,5 p. c. de 1923 ;
- 222 millions, par suite des amortissements du Trésor et du Fonds d'Amortissement de la Dette publique.

4. Dette extérieure flottante :

Diminution de 300 millions de francs, par suite du remboursement de 15 millions de florins en juin-juillet 1935 (1).

Les années qui suivirent furent caractérisées par une politique de remboursement, de conversion ou de rapatriement des dettes extérieures onéreuses. Compte tenu des dettes intergouvernementales, nos engagements vis-à-vis de l'étranger ont été réduits de 22.156 millions en septembre 1935, à 18.982 millions à fin avril 1939 : « En 1935, conversion de l'emprunt 6,5 p. c. émis en France, remboursement partiel de bons Mendelssohn ; en 1936, nouveau remboursement des bons Mendelssohn, remboursement anticipatif partiel de l'emprunt de stabilisation 7 p. c. et conversion du solde par deux emprunts 4 p. c. émis l'un à Londres, l'autre à Stockholm ; en 1937, remboursement des bons 3 p. c. garantis émis en France par la S. N. C. B., remboursement de l'emprunt 5 p. c. émis en Hollande par la Régie des P. T. T., conversion de l'emprunt 4,5 p. c. de 45 millions de florins, remboursement du solde des bons Mendelssohn ; en 1938, remboursement de la moitié de l'emprunt français 5,5 p. c. 1932 » (2). Par ailleurs, les dévaluations en France,

(1) Cf. Exposé général du budget pour 1936.

(2) « La situation économique de la Belgique en 1938 », *Bulletin d'Information et de Documentation de la Banque Nationale de Belgique*, numéro spécial, p. 283.

aux Pays-Bas et en Suisse ont réduit le capital de notre dette exprimée en francs belges d'environ 1 milliard et demi en 1936.

Cette diminution progressive de la dette publique extérieure fut toutefois freinée en 1937 par l'émission, en Angleterre, d'un emprunt à 4 p. c. de 5 millions de livres sterling, et en juin 1938 par celle de deux emprunts de 35 millions de florins et de 25 millions de francs suisses.

De son côté, la dette intérieure a augmenté dans d'assez fortes proportions : de 23.295 millions à fin septembre 1935 à 38.736 millions à fin août 1939. C'est surtout en 1936-1937 et en 1938-1939 que l'accroissement se marque de façon particulière. Dans le premier semestre de 1937, des emprunts furent lancés pour 3.200 millions, dont un à 3,5 p. c. de un milliard et demi en février, des obligations de la dette 3,5 p. c. en mai pour un milliard et enfin des bons du Trésor, 2,5 p. c., à cinq ans pour 700 millions de francs en juillet. En octobre 1938, un nouvel emprunt, à lots cette fois, de un milliard à 3,5 p. c. fut offert au public à 97.

Vers cette époque, les besoins de l'Etat sont allés croissant en raison des dépenses relatives au renforcement de l'armée, dépenses qui ont nécessité un recours plus grand à l'emprunt. C'est aussi de cette époque que date un accroissement de la dette intérieure à court et moyen terme. Alors que celle-ci s'établissait au niveau peu élevé de 1.608 millions au 31 août 1937, elle est passée à 2 milliards un an après pour atteindre 3.404 millions à fin août 1939 et 9.469 millions à fin avril 1940 (non compris les avoirs des particuliers aux comptes de chèques postaux). Déjà dans les derniers mois qui ont précédé l'ouverture des hostilités, le recours au court terme tendait à devenir un moyen normal, voire même permanent, de financement, d'autant plus que les perturbations provoquées par la guerre chez nos voisins, à partir de septembre 1939, n'étaient pas de nature à faciliter l'investissement commercial ou industriel des liquidités alors disponibles, qui ont trouvé un exutoire dans les certificats de Trésorerie.

Pour parer aux dépenses exceptionnelles engendrées par la mobilisation, il fut décidé d'émettre des certificats de Trésorerie, à jet continu, dits Emprunt de l'Indépendance, qui furent

souscrits par le public du 31 janvier au 9 mai 1940 pour les montants suivants :

Certificats à 4 mois : 1.667 millions de francs, à 2,40 p. c. ;

Certificats à 8 mois : 205 millions de francs, à 2,70 p. c. ;

Certificats à 12 mois : 852 millions de francs, à 3 p. c.

L'échéance de ces certificats fut prorogée à diverses reprises pendant l'occupation, jusqu'au moment où, à partir d'avril 1943, il fut décidé que les certificats échus ou venant à échéance ne seraient plus renouvelés.

CHAPITRE III.

Commentaires généraux sur le développement de la dette publique en Belgique dans l'entre-deux-guerres.

La dette publique a eu une évolution très nuancée au cours de la période qui sépare les deux guerres mondiales. Dans l'ensemble, elle présente des caractères propres pendant les trois périodes examinées précédemment : elle s'accroît régulièrement jusqu'en 1926 ; entre les deux dévaluations, une politique d'amortissements généralisés précède un recours au crédit pendant les années de crise, qui ramène les engagements en 1935 à un niveau comparable à celui de 1926 ; enfin, les cinq dernières années avant la guerre voient une augmentation de l'endettement sous l'influence de l'accentuation des dépenses militaires.

Toutefois, on ne peut se faire une idée exacte de ces développements qu'à la lumière des mouvements affectant à la fois le court terme et le long terme, les engagements intérieurs et les engagements extérieurs. Une partie non négligeable de ces derniers est représentée par les dettes de guerre envers les Gouvernements étrangers, qui, pour leur fraction la plus importante, n'apparaissent qu'en 1925, après la signature de l'accord de Washington. L'inclusion de cette dernière catégorie de dettes pour leur valeur nominale risquerait cependant de conduire à des interprétations erronées : étant donné le système d'amortissement en soixante-deux annuités, la valeur actuelle de la dette envers les Etats-Unis, de 14,75 milliards, se réduit, en effet, à 6,8 milliards de francs environ.

Les premières années après l'autre guerre se caractérisent par un recours continu aux capitaux étrangers, à un point tel qu'en 1926 le nominal de la dette extérieure totale dépasse le nominal de la dette intérieure totale (voir tableau I). Néanmoins, bien que l'accroissement se produise surtout en 1925 et en 1926, c'est la politique d'endettement externe pratiquée antérieurement qui a été la plus lourde de conséquences. En 1925, en effet, il ne s'agit ni plus ni moins à Washington que de consa-

TABLEAU I. — Situation de la dette publique belge (1).

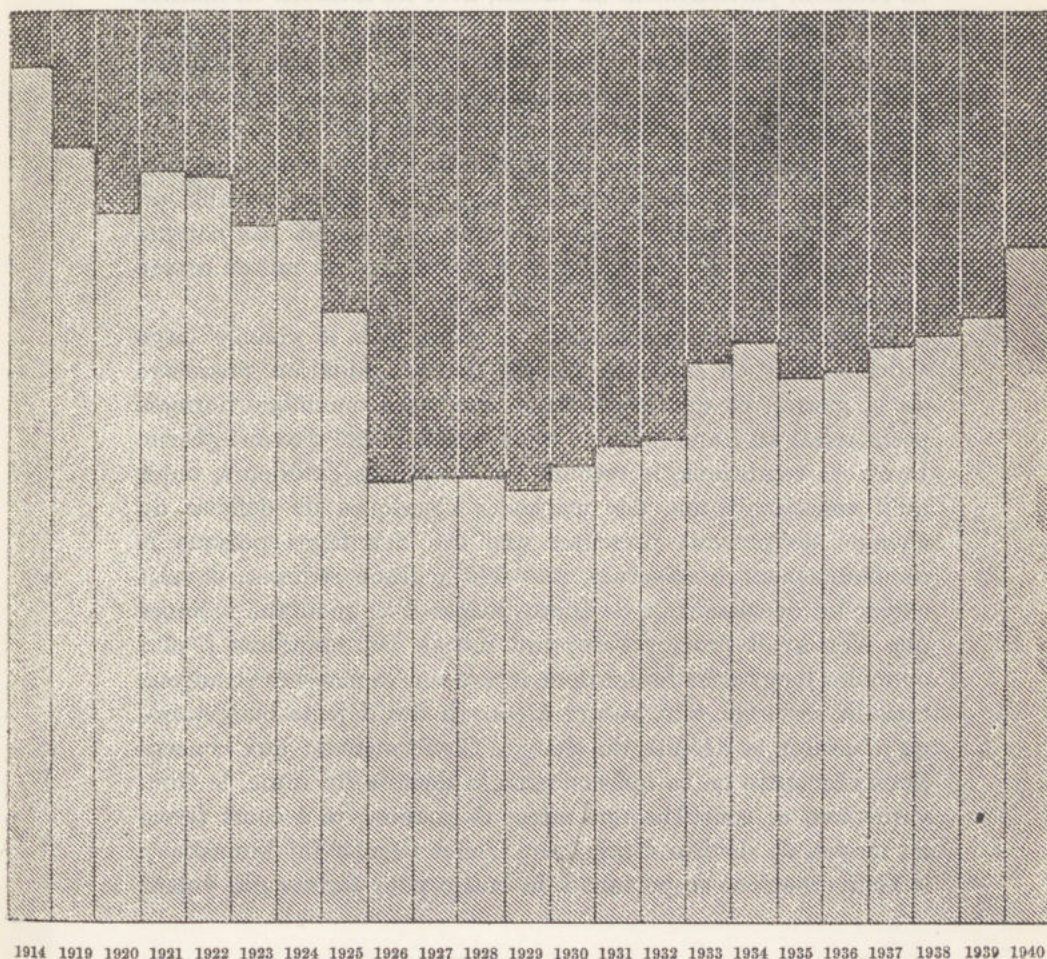
(Y compris les dettes de guerre et d'après-guerre envers les Gouvernements étrangers, les annuités du Crédit Communal, les bons du Trésor spéciaux, les avances de la Banque Nationale de Belgique et la Dotation des Combattants.)

Dates	Dette intérieure		Dette extérieure		TOTAL
	francs	%	francs	%	
Fin août 1914 . . .	4.688	84,0	294	16,0	4.982
Fin décembre 1919 .	18.768	85,0	3.311	15,0	22.079
Fin décembre 1920 .	22.779	77,8	6.499	22,2	29.278
Fin décembre 1921 .	27.465	82,2	5.907	17,8	33.372
Fin octobre 1922 . .	30.435	82,2	6.573	17,8	37.008
Fin décembre 1923 .	31.868	76,5	9.752	23,5	41.620
Fin novembre 1924 .	32.011	77,6	9.245	22,4	41.256
Fin décembre 1925 .	32.031	66,8	16.009	33,2	48.040
Fin octobre 1926 . .	28.015	48,4	29.917	51,6	57.932
Fin septembre 1927 .	27.451	48,9	28.741	51,1	56.192
Fin septembre 1928 .	27.045	48,9	28.313	51,1	55.358
Fin septembre 1929 .	25.215	47,6	27.717	52,4	52.932
Fin septembre 1930 .	26.011	49,9	26.152	50,1	52.163
Fin septembre 1931 .	26.945	52,0	24.829	48,0	51.774
Fin décembre 1932 .	28.957	52,9	25.807	47,1	54.764
Fin septembre 1933 .	30.638	62,0	18.765	38,0	49.403
Fin septembre 1934 .	30.389	63,9	17.163	36,1	47.552
Fin septembre 1935 .	33.295	60,0	22.156	40,0	55.451
Fin août 1936 . . .	33.729	60,1	22.358	39,9	56.087
Fin août 1937 . . .	36.632	63,8	20.916	36,2	57.548
Fin août 1938 . . .	36.669	64,8	19.873	35,2	56.542
Fin août 1939 . . .	38.736	67,1	18.982	32,9	57.718
Fin décembre 1940 .	55.848	74,7	18.838	25,3	74.686

(1) Les dettes extérieures ont été évaluées aux cours des changes à la date des situations, ce qui explique les divergences apparaissant par rapport aux chiffres officiellement publiés pour la période 1930 à 1934 inclus.

erer une dette existant auparavant, et dont le remboursement devait être lié à un prélèvement spécial sur les annuités Dawes. D'autre part, en 1926, les emprunts extérieurs de stabilisation ont aidé la Belgique à assainir sa situation monétaire et ses finances publiques : ils ne constituent donc pas un facteur d'inquiétude et d'incertitude comme l'a été le recours aux crédits externes entre 1920 et 1926.

Dette extérieure et Dette intérieure en % de la dette totale (Tableau I).

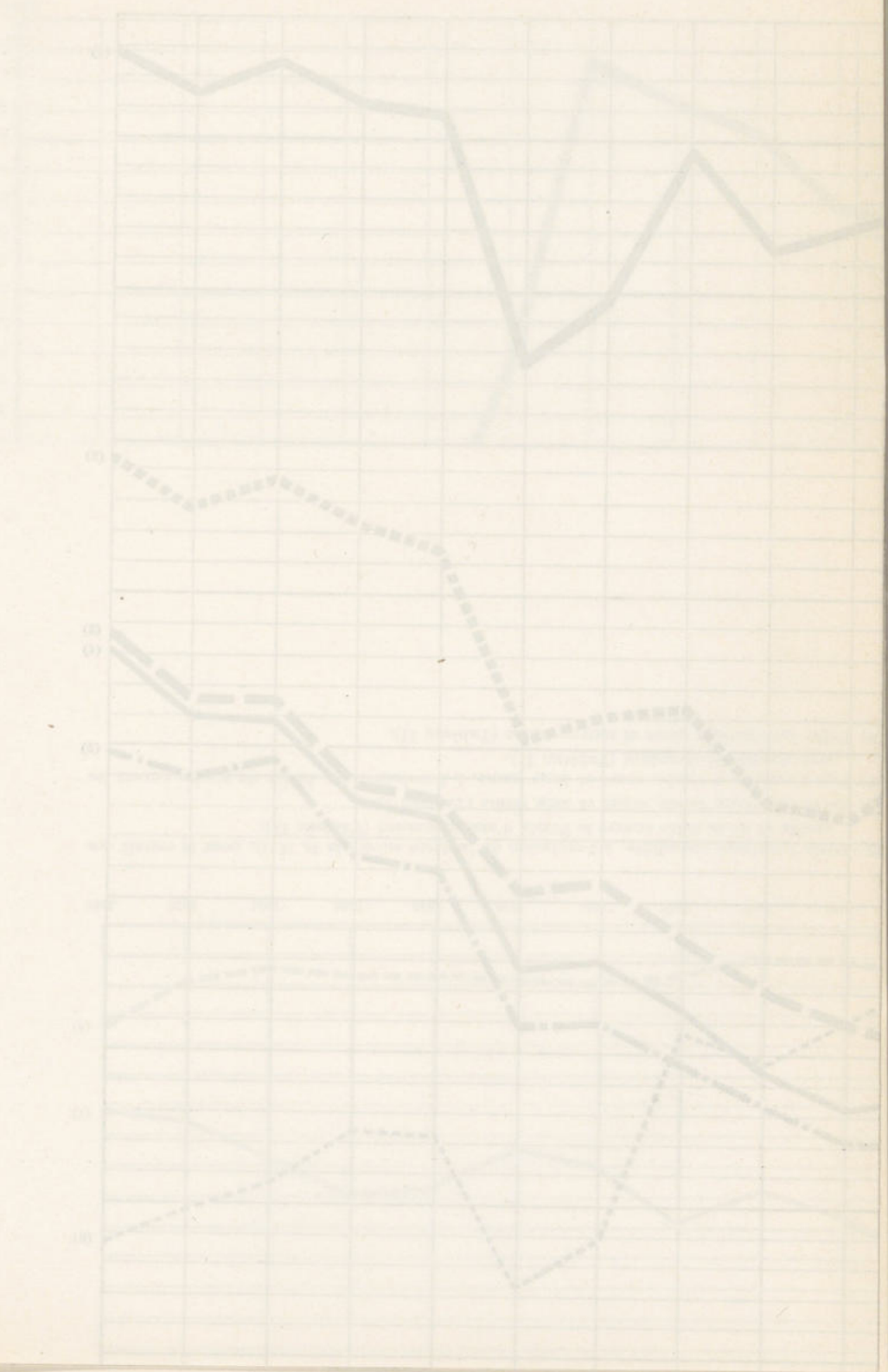


Partie supérieure : Dette extérieure. — Partie inférieure : Dette intérieure.

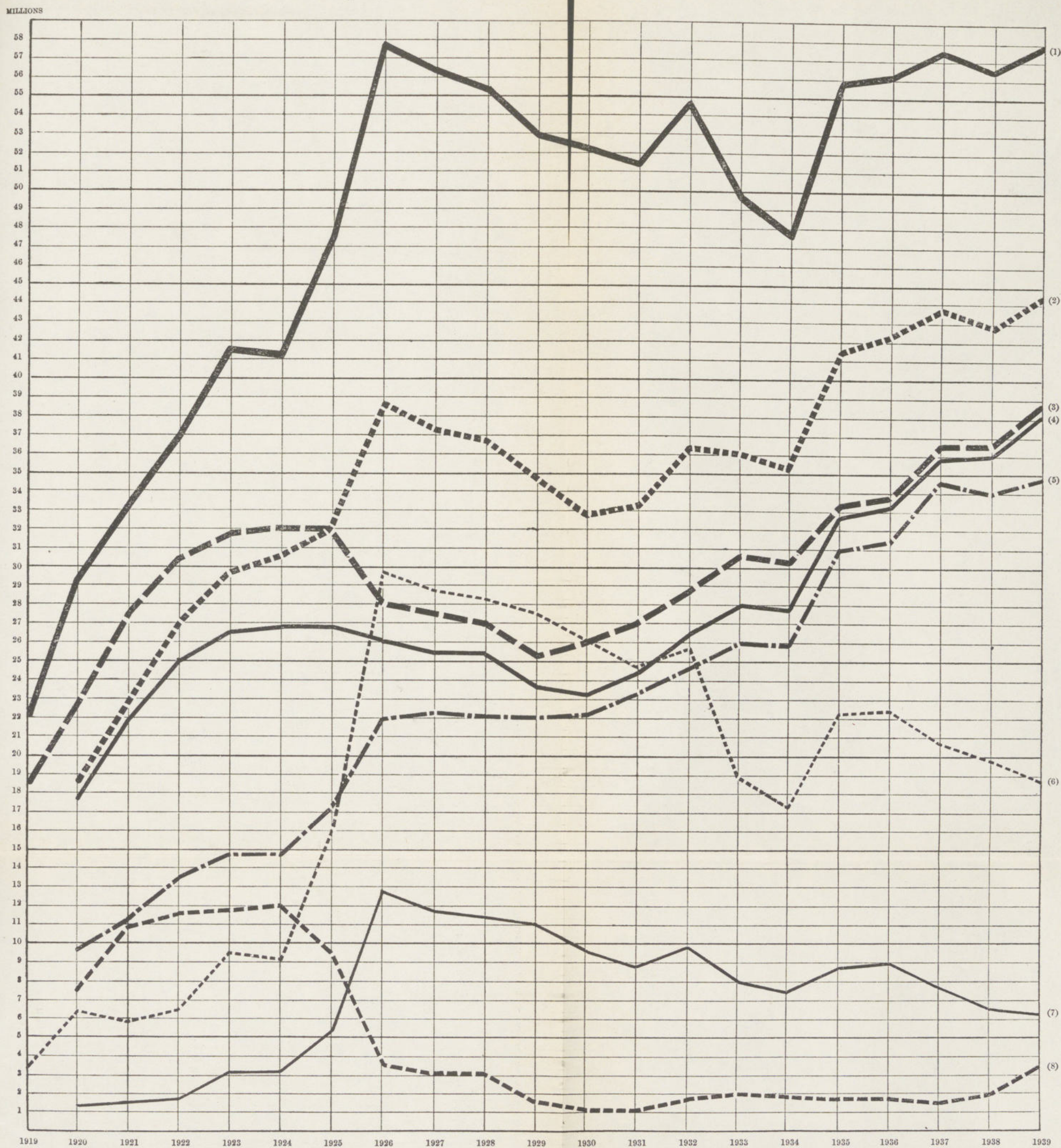
Dans les années qui ont suivi l'armistice, l'opinion publique et les Gouvernements ont versé dans différentes illusions dont deux au moins ont eu de profondes répercussions sur la tenue de nos finances publiques, à tel point qu'on a pu écrire avec beaucoup de raison que « la crise de 1926 n'est pas un événement inattendu, fortuit, isolé, mais le dernier maillon d'un enchaînement de circonstances, dont l'origine doit être cherchée dans le déficit budgétaire, lequel a entraîné le recours à l'emprunt à court terme » (1). Ces déficits budgétaires peuvent être mis en relation, partiellement au moins, avec les illusions en matière de paiements allemands au titre de réparations. L'interdépendance des réactions en ce qui concerne les finances publiques et la situation monétaire, ainsi que l'appauvrissement économique fatal, perte de substance et consommation du revenu national en pure perte, que les quatre années de guerre avaient signifié pour notre pays, avaient amené une dépréciation sensible du franc belge. Le malheur est qu'on ne s'en rendit pas compte immédiatement et que, la croyant provisoire, on mit en œuvre des mesures insuffisantes.

L'opinion publique estimait, en effet, que le change belge s'améliorerait au fur et à mesure de la liquidation financière de la guerre, et que le retour à une vie économique normale permettrait au franc belge de revenir à sa parité d'avant-guerre. Dans ces conditions, le recours aux emprunts extérieurs, outre qu'il constituait une des méthodes classiques de défense du change, ne pouvait présenter que des avantages puisque le remboursement à effectuer, une fois le franc redressé, devrait exiger un décaissement de francs belges d'un montant moindre que n'en avait procuré l'emprunt initial. Des emprunts à plus ou moins long terme furent donc lancés sur les marchés étrangers, mais ils servirent tout autant à couvrir des déficits budgétaires qu'à assurer la défense du change. Conformément aux conceptions régnantes en ce qui concerne la défense du franc, le Gouvernement se constitua une masse de manœuvre à court terme au moyen de devises étrangères. L'effet négatif fut immédiat : le Gouvernement se portant à la baisse pour former son volant

(1) JEAN VAUTHIER, « Les budgets et la Trésorerie depuis l'armistice », dans la *Revue économique internationale*, février 1927.



Graphique correspondant aux Tableaux I et II.



(1) Dette totale, intérieure et extérieure, court et long terme (Tableau I).

(2) Dette totale, intérieure et extérieure, court et long terme, à l'exclusion des dettes de guerre envers les gouvernements étrangers, de la dette envers la B. N. B. pour le retrait des marks et de la dette envers le Fonds d'amortissement (Tableau II).

(3) Dette intérieure totale, court et long terme (Tableau I).

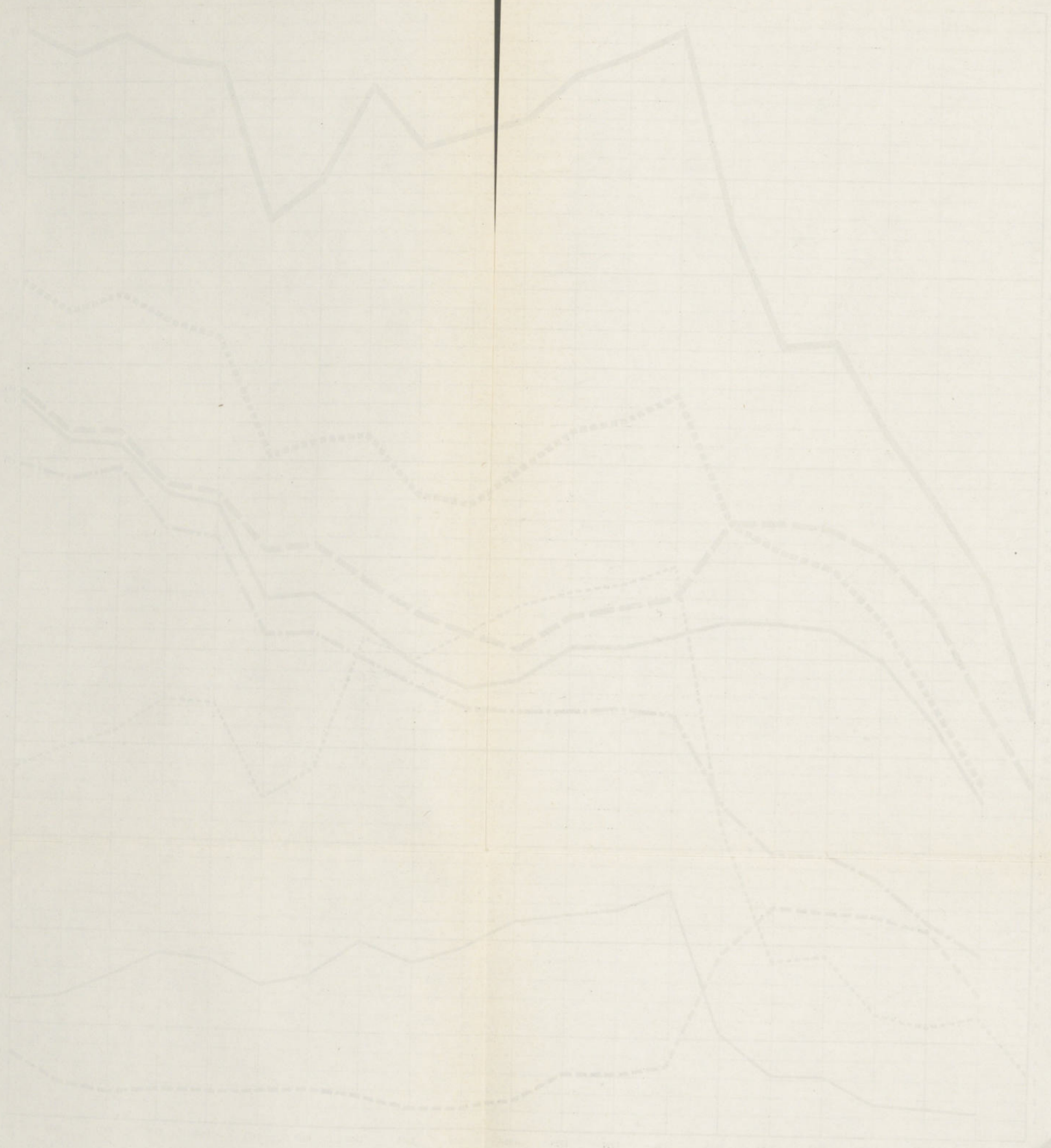
(4) Dette intérieure totale, court et long terme, à l'exclusion de la dette envers la B. N. B. pour le retrait des marks et de la dette envers le Fonds d'amortissement (Tableau II).

(5) Dette intérieure consolidée, à l'exclusion de la dette envers la B. N. B. pour le retrait des marks et de la dette envers le Fonds d'amortissement (Tableau II).

(6) Dette extérieure totale, court et long terme (Tableau I).

(7) Dette extérieure totale, court et long terme, à l'exclusion des dettes de guerre envers les gouvernements étrangers (Tableau II).

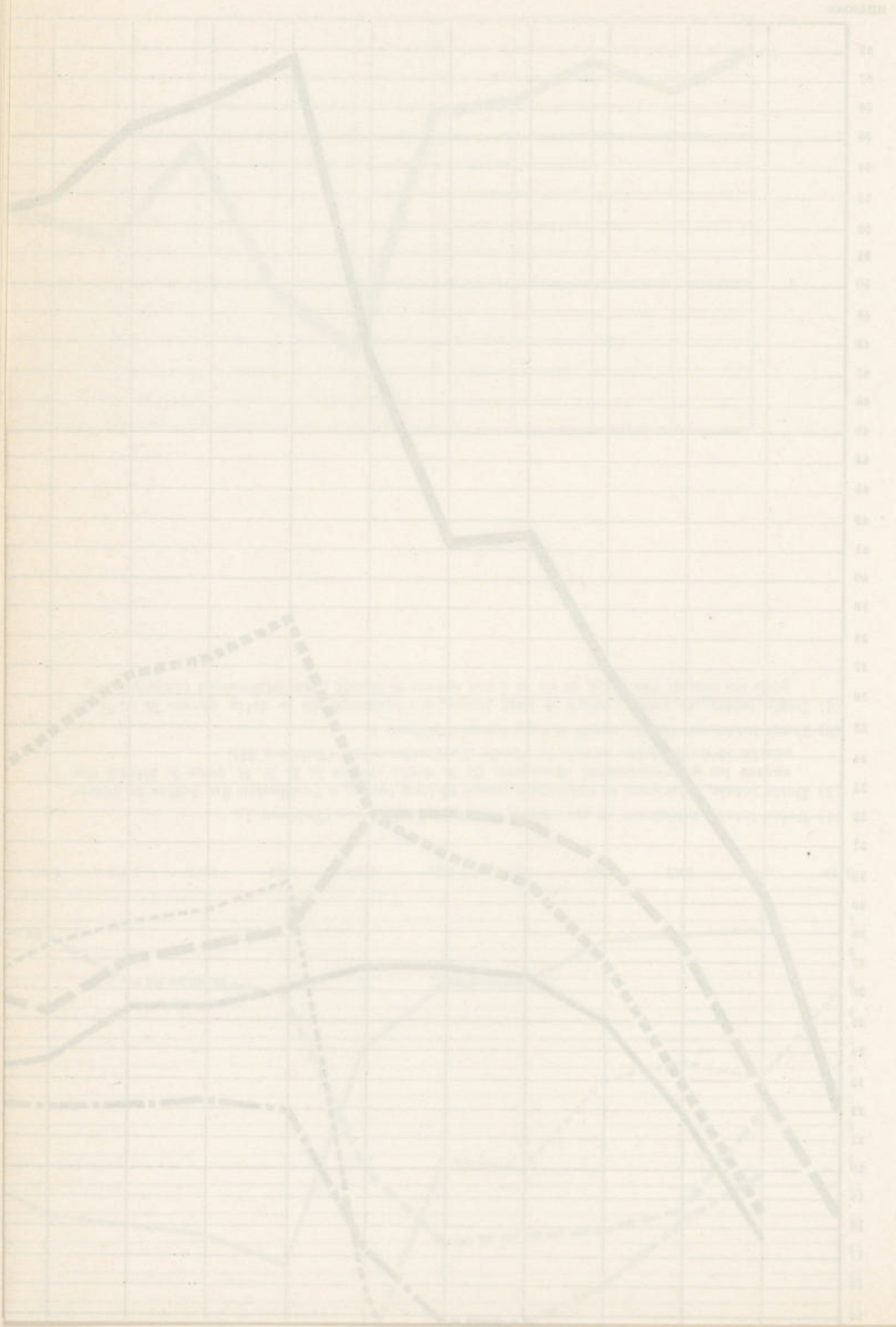
(8) Dette intérieure, à court et moyen terme (Tableau II).



Il est évident que les courbes ci-dessus ont été obtenues par la méthode des moindres carrés. Les courbes ont été tracées sur un papier millimétré. Les ordonnées ont été lues sur l'échelle de la droite verticale. Les abscisses ont été lues sur l'échelle de la droite horizontale. Les courbes ont été tracées à l'aide d'une règle et d'un compas.

Les courbes ci-dessus ont été obtenues par la méthode des moindres carrés. Les courbes ont été tracées sur un papier millimétré. Les ordonnées ont été lues sur l'échelle de la droite verticale. Les abscisses ont été lues sur l'échelle de la droite horizontale. Les courbes ont été tracées à l'aide d'une règle et d'un compas.

Graphique correspondant au



de change, et les devises augmentant au fur et à mesure où la dépréciation du franc belge s'accroissait, la Trésorerie dut enregistrer des pertes par continuation.

Si l'on fait abstraction des dettes de guerre, les engagements envers l'étranger représentaient 16,5 p. c. à fin 1925 et 33 p. c. après la dévaluation de 1926. Mais en tenant compte des obligations nées de la guerre et pour lesquelles l'accord du 18 août 1925 précisait le service auquel nous étions désormais tenus, le nominal de la dette étrangère de 22,4 p. c. du total en 1924, passait à 33,3 p. c. en 1925 et à 51,6 p. c. en 1926. Jusqu'en 1931, plus de la moitié de notre dette publique est constituée par des obligations contractées vis-à-vis de l'étranger, et ce, malgré la politique d'amortissement pratiquée depuis 1926.

Par ailleurs, la carence des paiements allemands dans le domaine des réparations nous priva d'une partie des recettes sur lesquelles certaines dépenses étaient basées. Ainsi, de 1919 à 1925, un montant de 11.722 millions fut prévu au titre de « dépenses recouvrables », à financer par les recettes escomptées des Réparations, apparaissant comme « recettes compensatoires » dans le « budget des dépenses recouvrables » jusqu'en 1926, année où ce dernier fut incorporé au budget extraordinaire. Malheureusement, pendant de nombreuses années, on surestima l'adjuvant qu'auraient dû constituer les versements du Reich. « Puisqu'il existe un Budget des Dépenses recouvrables, lit-on dans une déclaration de l'époque (1), et que ce Budget constitue le compte courant Allemagne-Belgique, il convient naturellement et logiquement, non seulement d'y porter les dépenses faites directement au cours de l'exercice pour la restauration des régions dévastées, les indemnités remises aux sinistrés et les pensions militaires dérivant de la guerre, mais aussi d'y prélever, pour le porter en recettes à l'ordinaire, ce qu'il faut pour couvrir la part des charges financières de l'Etat correspondant aux crédits votés pour les réparations, à condition, bien entendu, de limiter ces charges et ces dépenses à celles que reconnaît le Traité de Versailles. »

On n'était pas loin, on le voit, de considérer les paiements des Réparations comme une panacée budgétaire idéale. Dans

(1) Budget des Recettes et des Dépenses pour l'exercice 1922.

ces conditions, rien d'étonnant que, pour couvrir des déficits provenant, croyait-on, d'un défaut d'ajustement momentané des recettes et des dépenses, on ait eu recours aux emprunts extérieurs et aux crédits à court terme qui devaient conduire aux difficultés de 1926.

A partir de cette dernière année, on pratique résolument une politique d'amortissement affectant tout aussi bien la dette intérieure que la dette extérieure.

Compte tenu de la dépréciation monétaire ou de l'indice des prix de détail, la dette en capital avait presque doublé par rapport à 1914. Circonstances aggravantes, d'une part plus de la moitié de la dette était représentée par des obligations vis-à-vis de l'étranger alors que ces engagements étaient pratiquement inexistantes en 1914, et d'autre part les taux étaient virtuellement le double de ceux d'avant-guerre où la dette consolidée était placée à 3 p. c.

A certains égards, les dévaluations des devises étrangères, principalement du dollar en 1933, ont contribué à l'allègement de notre passif, si bien qu'au total, en 1935, la valeur nominale de la dette de l'État n'a pas augmenté outre mesure, malgré la dévaluation belge et l'endettement dû à la crise entre les années 1931 et 1934. Une des caractéristiques des dettes envers l'étranger est qu'elles réagissent automatiquement aux mutations monétaires. Que l'on jette un coup d'œil sur un graphique des modifications de la dette extérieure de la Belgique exprimée en francs belges. On y remarque trois brusques changements d'orientation : en 1925-1926 et en 1935, lors de l'adaptation de la monnaie belge, et une fois à la baisse, en 1933, lors de la dévaluation du dollar.

Un des inconvénients majeurs d'une dette extérieure importante est que, en période d'instabilité monétaire, son service exige des sommes d'importance variable : les prévisions budgétaires les mieux établies peuvent être mises en échec par les mutations monétaires dans les pays débiteurs, qui aggravent en même temps la charge qui pèse sur leur économie. Contrairement à une dette publique intérieure dont le service n'équivaut somme toute qu'à un simple transfert de revenus, dans le cas de la dette publique extérieure, le paiement des annuités se

traduit par une sortie de revenus au profit de l'étranger (1). Certes, quand les emprunts ont permis d'améliorer le potentiel industriel d'un pays, leur service peut être effectué au moyen des revenus dérivés des prêts reçus. Mais dans le cas de la Belgique, la dette extérieure revêtait, pour une bonne partie, un tout autre aspect. Ayant servi à financer des opérations militaires ou des achats de produits de consommation, ou à réaliser la stabilisation monétaire, elle n'était pas de nature telle que son utilisation pût donner naissance à des revenus destinés à en assurer économiquement le service. Aussi la logique commandait-elle d'amortir le plus rapidement possible la dette extérieure élevée de 1926 (2).

(1) Il arrive toutefois que des titres émis à l'étranger se trouvent dans les mains de nationaux qui les ont ou bien souscrits à l'émission ou bien rachetés par après. L'effet est généralement le même en ce qui concerne les transferts de revenus, du moins tant que ceux-ci ne sont pas rapatriés. La partie de nos rentes se trouvant dans les mains étrangères varie suivant les emprunts, mais, dans l'ensemble, est appréciable, ainsi qu'il ressort notamment de certains relevés statistiques effectués sous l'occupation :

Emprunt 5 1/2 p. c., 1932, en francs français-or : 37 p. c. dans des mains étrangères ;

Emprunt 5 1/2 p. c., 1934, en francs français-or : 38 p. c. ;

Emprunt 5 p. c., 1934, de conversion en francs français-papier : 90 p. c. ;

Emprunt 4 p. c., 1936, de conversion en livres sterling : 68 p. c. ;

Emprunt 4 p. c., 1937, en livres sterling : 64 p. c. ;

Emprunt 6 p. c., 1925-1955, en dollars : 62 p. c. ;

Emprunt 6,5 p. c., 1924-1949, en dollars : 60 p. c. ;

Emprunt 7 p. c., 1925-1955, en dollars : 60 p. c. ;

Emprunt 3 1/2 p. c., 1937, en florins, francs suisses et couronnes suédoises : 55 p. c. ;

Emprunt 4 p. c., 1936, de conversion en couronnes suédoises : 91 p. c.

(2) M. Max-Léo Gérard a parfaitement développé les inconvénients de la dette extérieure par rapport à la dette intérieure (cf. « Le dernier chapitre de l'assainissement financier de la Belgique », *Revue économique internationale*, août 1928) :

1° L'intérêt effectif — compte tenu du taux d'émission — est normalement plus élevé pour les dettes extérieures ;

2° Les frais des émissions à l'étranger sont nécessairement plus coûteux ;

3° L'Etat qui contracte se soumet toujours, dans une certaine mesure, à des juridictions étrangères ;

4° Le Trésor expose un engagement à long terme aux risques qui

Il devait d'ailleurs en être de même pour la dette intérieure. L'expérience avait montré les dangers d'un passif trop important par rapport aux possibilités économiques, surtout quand ce passif est constitué par des engagements à court terme. Certes, une consolidation était intervenue, mais si elle mettait la Trésorerie à l'abri de demandes intempestives de remboursement, par contre, elle aggravait le fardeau de la dette.

Si d'aucuns ont pu prétendre que le service d'une dette intérieure élevée ne pose pas de problèmes graves parce qu'il s'agit uniquement d'un transfert de revenus dans une seule économie, il n'en reste pas moins qu'il nécessite la perception de forts impôts et la mise sur pied d'un lourd appareil fiscal. Si les contribuables étaient également les rentiers, une compensation s'effectuerait dans le chef des individus comme elle s'effectue dans le chef de l'Etat, et les inconvénients spécifiques dus à l'altération de la répartition des revenus individuels disparaîtraient. Ce n'est pas toujours le cas. Dès lors, il en résulte que la charge fiscale est inégalement répartie, sans compter que la fraude fiscale déplace une partie de ce fardeau sur les travailleurs dépendants, titulaires de revenus fixes. D'autre part, des impôts élevés, même s'ils sont répartis équitablement, sont de nature à décourager l'initiative individuelle et à entraver la capacité de production de l'économie considérée.

La politique d'amortissements massifs a été pratiquée jusqu'au moment où la crise des années 1930-1931 obligea de nouveau à avoir recours aux emprunts.

Mais l'expérience des années 1920-1926 avait porté ses fruits, et deux constatations favorables peuvent être faites à l'endroit du développement de la dette publique : d'abord, l'augmentation en capital porte plus sur le consolidé intérieur que sur le consolidé ou le court terme extérieurs, et, à partir de 1935, la charge moyenne d'intérêt se trouve réduite par les conversions et les rapatriements d'emprunts extérieurs. Des émissions seront

peuvent dériver de changement dans la situation politique ou financière du pays prêteur ;

5° Les conditions d'amortissement des emprunts extérieurs sont toujours plus dures ;

6° L'emprunt extérieur crée au profit de l'étranger, à la charge de la collectivité tout entière, un droit sur le travail national.

encore lancées sur les marchés étrangers, provoquant un accroissement de la dette extérieure en 1932 et en 1936, l'augmentation en 1935 étant le fait de la dévaluation. Mais on a abandonné la politique du recours systématique aux crédits extérieurs. Dans l'ensemble, le remboursement de la dette étrangère inauguré en 1926 s'est poursuivi presque sans interruption jusqu'à la deuxième guerre mondiale, encore que, depuis 1931, les dettes de guerre aient été « moratoriées ». Cette politique de rapatriement s'est intensifiée après la dévaluation de 1935 et, cette fois, elle a atteint non seulement le secteur des finances publiques ou semi-publiques, mais également celui des finances privées.

En dehors de l'amortissement de ses propres emprunts, le Gouvernement a procédé à des remboursements anticipatifs d'emprunts émis par des organismes indépendants, avec la garantie totale ou partielle de l'Etat. Ces mesures affectèrent des bons, cinq ans, 5 p. c., émis par la Société nationale des Chemins de Fer pour 221 millions de francs français, des obligations 5 p. c. souscrites par la Régie des Télégraphes et des Téléphones pour 15 millions de florins, ainsi que l'emprunt 6 p. c. du Grand-Duché de Luxembourg pour 180 millions de francs et dans la charge d'intérêt duquel l'Etat belge intervenait à concurrence de 4 p. c.

Parallèlement, le remboursement se poursuivait en ce qui concerne la dette obligataire des sociétés commerciales et industrielles, qui, à partir de 1935, offrirent plusieurs émissions de conversion sur les marchés belges.

Ainsi apparaît donc une concordance parfaite entre la politique de l'endettement extérieur du secteur privé et celle du secteur public. Elle avait été loin de se manifester précédemment. Tandis qu'après 1926 le Trésor s'était efforcé de réduire ses engagements vis-à-vis de l'étranger, les émissions des entreprises commerciales et industrielles belges s'étaient multipliées hors frontières : de 715 millions en 1927, la dette obligataire était passée à 4.482 millions en 1935 pour se ramener à 1.552 millions en 1939.

La politique de rapatriement général de la dette extérieure, encouragée par le Gouvernement van Zeeland, devait avoir pour effet non seulement de transformer les engagements externes en engagements internes, mais aussi d'en alléger le service,

toujours très onéreux pour des anciennes émissions à l'étranger : de cette façon la balance des paiements devait s'en trouver améliorée.

De plus en plus, la dette intérieure est devenue l'élément prépondérant de la dette publique totale. Depuis 1933, l'une et l'autre n'ont cessé de varier dans le même sens, mais leur synchronisme s'est accentué à partir de 1936, point de départ d'une nouvelle réduction de la dette extérieure.

Un autre élément, le terme, est susceptible de modifier l'interprétation à donner aux mouvements de la dette publique totale (voir tableau II).

Dans l'ensemble, la dette extérieure à court et moyen terme n'a eu qu'une influence relative au cours des vingt années sous revue, le long terme ayant prédominé de façon continue.

Il n'en a pas été entièrement de même des fonds publics placés en Belgique, tout au moins pendant les premières années qui ont suivi l'armistice. Dans la première partie du présent exposé, l'importance et l'influence du recours au court terme ont été mises en évidence. L'émission des bons du Trésor « au robinet », en vue de parer aux déficits budgétaires, n'a pas été étrangère à la crise de 1926. Seule l'habile consolidation de 1926 a permis de conjurer définitivement un facteur dangereux qui, dans d'autres pays et à une époque où les méthodes de direction et d'aménagement du crédit n'avaient pas encore été développées comme elles le furent quelque vingt années plus tard, a empêché le retour à une situation monétaire saine et stable.

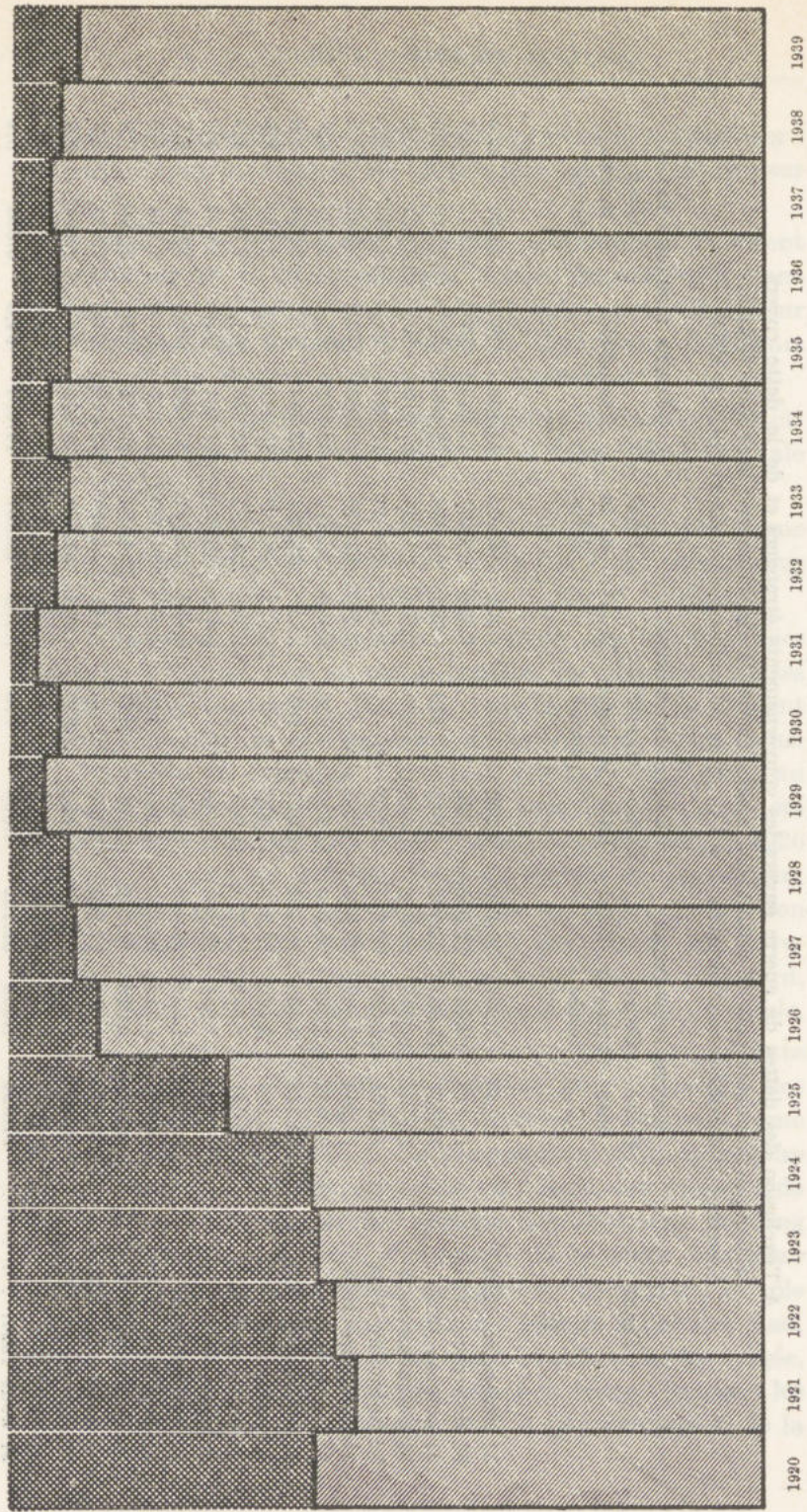
En ne considérant que la dette intérieure totale sans la dette envers la Banque Nationale de Belgique pour le retrait des marks, on constate qu'en 1924 le court et le moyen terme en constituaient les 45 p. c. Le pourcentage allait se réduire pendant les deux années suivantes en raison des mesures de consolidation déterminant un sensible accroissement du long terme, alors que, au total, l'ensemble de la dette intérieure manifestait une tendance à la diminution. Désormais, le rôle des certificats à court ou moyen terme passait à l'arrière-plan, une partie du reliquat de la dette ayant lui-même été aménagée, faisant l'objet d'une consolidation avant la lettre. Pendant les années séparant les deux dévaluations, à une diminution de la

TABLEAU II. — Situation de la dette publique belge.
(En millions de francs.)

A l'exclusion des dettes de guerre envers les gouvernements étrangers et de la dette envers la Banque Nationale pour le retrait des marks et de la dette envers le Fonds d'Amortissement (remboursement emprunt 7 1/2 p. c. de 50 millions de dollars) (1930 à 1934).

Dates	DETTE INTÉRIEURE			DETTE EXTÉRIEURE			DETTE PUBLIQUE BELGE			
	Conso- lidée	Court et moyen terme	Total	Conso- lidée	Court et moyen terme	Total	Consolidée	Court et moyen terme	%	
31 décembre 1920	9.743	7.537	17.280	1.392	—	1.392	11.135	7.537	59,6	40,4
31 décembre 1921	11.118	10.947	22.065	1.526	—	1.526	12.644	10.947	53,6	46,4
31 octobre 1922	13.455	11.581	25.036	1.645	249	1.894	15.100	11.830	56,1	43,9
31 décembre 1923	14.752	11.816	26.568	2.858	409	3.267	17.610	12.225	59,1	40,9
30 novembre 1924	14.724	12.087	26.811	3.223	—	3.223	17.947	12.087	59,8	40,2
31 décembre 1925	17.243	9.588	26.831	5.285	—	5.285	22.528	9.588	70,2	29,8
31 octobre 1926	22.032	3.983	26.015	11.840	1.020	12.860	33.872	5.003	87,1	12,9
30 septembre 1927	22.346	3.135	25.481	11.647	163	11.810	33.993	3.298	91,2	8,8
30 septembre 1928	22.189	3.126	25.315	11.472	—	11.472	33.661	3.126	91,5	8,5
30 septembre 1929	22.031	1.693	23.724	11.047	—	11.047	33.078	1.693	95,1	4,9
30 septembre 1930	22.216	1.092	23.308	9.675	—	9.675	31.891	1.092	94,9	5,1
30 septembre 1931	23.284	1.054	24.338	8.886	—	8.886	32.224	1.054	96,8	3,2
31 décembre 1932	24.675	1.715	26.390	9.481	499	9.980	34.156	2.214	94,0	6,0
30 septembre 1933	26.074	2.018	28.092	7.240	862	8.102	33.314	2.880	92,1	7,9
30 septembre 1934	25.949	1.915	27.864	7.491	—	7.491	33.440	1.915	94,6	5,4
30 septembre 1935	31.093	1.702	32.795	7.582	1.202	8.784	35.355	2.904	93,1	6,9
31 août 1936	31.509	1.719	33.228	8.112	905	9.017	38.675	2.624	93,8	6,2
31 août 1937	34.524	1.608	36.132	6.930	775	7.705	41.454	2.383	94,6	5,4
31 août 1938	34.165	2.004	36.169	5.965	734	6.699	40.130	2.738	93,7	6,3
31 août 1939	34.831	3.404	38.235	5.416	709	6.125	40.247	4.113	90,7	9,3

Situation de la dette publique belge (Tableau II).



Partie supérieure : Dette à court et à moyen terme en % de la dette totale.
 Partie inférieure : Dette consolidée en % de la dette totale.

dette, au début, succéda une période de stabilité que les événements de 1938 et 1939 devaient interrompre.

Une première augmentation se place à la fin de l'été 1938, lors de la mise de l'armée sur pied de paix renforcé : l'Etat ayant eu recours au financement à court terme, la circulation des certificats de Trésorerie s'est accrue de 350 millions d'août à octobre. Un même mouvement s'est déroulé au cours du second semestre de 1939, en raison des besoins extraordinaires découlant de la tension politique ou de l'ouverture des hostilités en Europe : de fin juin à fin décembre, la circulation des certificats de Trésorerie passe de 1.286 à 4.310 millions de francs. Dans la suite, le court terme prend une place considérable, ce phénomène étant commun à tous les pays belligérants qui, dans une mesure variable mais toujours importante, financent leurs besoins par l'entremise de papier court.

En résumé, certaines constatations d'ensemble se dégagent des mouvements de la dette intérieure et extérieure à court et à long terme :

1° La période d'instabilité monétaire et d'adaptation difficile de 1919 à 1926 a vu un appel important aux capitaux étrangers en même temps qu'aux crédits à court terme à l'intérieur, qui, les uns et les autres, peuvent facilement constituer, mais à des degrés divers, des éléments adverses pour une politique rationnelle de la dette publique et de la Trésorerie ;

2° A partir de 1926, l'endettement à long terme prédomine de façon très nette, le court terme reprenant une importance relative à partir de 1938 seulement ;

3° A partir de 1926 également, l'endettement vis-à-vis de l'étranger manifeste une tendance déterminée à la diminution. Plus encore que par les amortissements ou par des émissions, il est affecté par les mutations monétaires des pays débiteurs ou des pays créanciers ;

4° De 1933 à 1939, les mouvements d'ensemble de la dette publique ont été conditionnés par ceux de la dette intérieure consolidée, qui a été le facteur prépondérant.

* * *

Une dette publique élevée, même si elle est uniquement

interne, comporte certains inconvénients, *a fortiori* si elle est contractée pour partie vis-à-vis de l'étranger. Le service de la dette est alors plus qu'une simple dépense de répartition dans le cadre de l'économie considérée ; il exige des sorties de devises d'autant plus élevées que les emprunts ont été contractés à taux onéreux. Dans l'appréciation de la dette intervient non seulement la valeur nominale, mais encore la charge, amortissements augmentés des intérêts, qui donne la mesure de l'effort annuel exigé du contribuable. Les dépenses du budget de la dette publique permettent donc de se rendre compte de l'importance de ce fardeau.

Toutefois, dans le cas de la Belgique, certaines réserves s'imposent parce que les budgets de la dette publique ne sont pas nécessairement comparables d'une année à l'autre, en raison des éléments particuliers qui s'y retrouvent.

Tout un temps, en effet, le budget de la dette publique contenait, outre les crédits nécessaires au service des emprunts, d'importants crédits affectés au service des pensions de guerre et d'ancienneté. Or, vers les années 1929-1930, ces dépenses se sont élevées en raison de la peréquation des pensions et de leur aménagement en fonction de la hausse des prix et de l'index. De nouvelles pensions ont été créées en même temps qu'intervenaient d'autres dispositions (abaissement de l'âge pour la jouissance de certaines rentes de guerre).

En 1934, les pensions de certains départements ministériels (Postes, Télégraphes, Téléphones, Transports) furent prises en charge par le budget de la dette publique.

Enfin, en 1937, nouvelle modification et retour à des méthodes plus rationnelles : il est décidé de créer un budget séparé pour la dette proprement dite, et un budget des pensions comportant une série de chapitres dont chacun groupe les crédits de pension encore incorporés aux budgets des divers départements. Cette façon de faire beaucoup plus logique permet de mesurer clairement d'un coup d'œil la charge totale des pensions dont le service incombe au Trésor, en même temps que de déterminer le coût réel de la dette.

Dans ces conditions, l'appréciation des budgets de la dette publique antérieurs à 1937 exige une certaine prudence. On ne peut même pas parler d'erreurs systématiques, se repro-

duisant chaque année et ne modifiant en rien la tendance générale. En effet, l'adaptation ou l'institution de pensions sont généralement sans rapport avec la politique de la Trésorerie et de la dette publique.

Le tableau qui suit (p. 340) montre notamment l'influence des conversions de 1935 qui ont allégé relativement le service de la dette.

Le poids réel de la dette est donné par la dernière colonne (8). Il convient, en effet, de ne pas isoler le budget de la dette publique du budget général de l'Etat. Encore que les pourcentages considérés varient en fonction des deux budgets, au cours des années 1926-1930, environ le tiers des dépenses publiques ordinaires a été consacré à l'amortissement des dettes, conformément au programme tracé lors de la stabilisation de 1926. Fait apparemment paradoxal, le service de la dette tend à augmenter alors que le capital diminue. La raison réside à la fois dans les ajustements de pensions et dans les modalités spéciales d'amortissement accompagnant certains emprunts extérieurs, soit que les annuités soient croissantes, soit que le remboursement ne commence que quelques années après l'émission.

Le moratoire de 1931 fait immédiatement sentir ses effets, et la part prise par le budget de la dette publique dans le total des dépenses va plutôt en diminuant, pour n'être plus que d'un cinquième en 1939.

Dans l'ensemble, une divergence constante apparaît entre le montant des crédits demandés et les dépenses réellement effectuées (voir tableau IV). Sauf pendant les années d'immédiat après-guerre, considérées comme années de réadaptation, jusqu'en 1926, les dépenses sont supérieures aux prévisions. Ce phénomène résulte de la dépréciation progressive du franc belge combinée avec la politique suivie par les Gouvernements, qui nous obligeait à consacrer aux amortissements d'engagements extérieurs à court terme des montants nominaux supérieurs à ceux qui avaient été initialement prévus pour le remboursement d'obligations contractées en devises étrangères. De 1927 à 1929 et de 1931 à 1935, le mouvement se renverse ; la situation s'équilibre sensiblement de 1936 à 1939. Le changement de 1931 est dû au moratoire Hoover. De 1932 à 1935, le niveau moins

TABLEAU III. — Budget des dépenses.
(En millions de francs.)

EXERCICES	BUDGET PROPOSÉ			BUDGET APPROUVÉ APRÈS CLÔTURE			
	Budget ordinaire global	Budget de la dette publique	Budget de la dette publique	Budget ordinaire global	Budget ordinaire de la dette publique	Budget ordinaire de la dette publique	Budget en % de (8)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1919	6.461	1.790	85	—	27,7	5.007	1.424
1920	2.156	491	66	13,4	22,7	3.210	628
1921	6.562	1.311	211	16,1	20	6.872	1.160
1922	6.229	1.485	238	16,0	23,8	6.689	1.872
1923	7.404	2.041	223	10,9	27,6	7.436	2.218
1924	7.432	1.845	381	20,7	24,8	8.876	2.017
1925	5.379	1.882	436	23,2	34,9	11.656	2.437
1926	8.327	2.613	722	27,6	31,4	8.469	2.641
1927	7.557	3.380	1.399	41,4	44,7	8.773	3.324
1928	8.531	3.739	1.459	39,0	43,9	10.084	3.523
1929	9.432	4.095	1.494	36,5	43,4	11.194	3.393
1930	10.799	3.780	1.511	40,0	35,0	11.494	4.093
1931	11.528	3.114	1.406	45,1	27,0	11.252	2.698
1932	10.801	2.973	1.096	36,8	27,5	11.264	2.507
1933	10.685	3.007	989	32,9	28,1	10.357	2.689
1934	10.384	2.833	901	31,8	27,3	10.186	2.635
1935	9.903	2.809	915	32,6	28,4	9.911	2.520
1936	10.402	2.375	797	33,6	22,8	10.424	2.428
1937	10.566	2.437	654	26,8	23,0	10.890	2.412
1938	11.318	2.436	530	21,7	21,5	11.953 (*)	2.583 (*)
1939	11.583	2.425	433	17,8	20,9	11.708 (**)	2.425 (**)

(*) Comptes au 1^{er} janvier 1939. (**) Budgets votés.

élevé des dépenses prévues par rapport aux dépenses réelles traduit l'influence des dévaluations des devises étrangères, ce qui a permis de réaliser des économies dans le service de la dette. En 1935, les conversions viennent alléger la charge du budget ordinaire de la dette publique (1).

(1) Toutefois, des sommes importantes apparaissent au budget extraordinaire des exercices de 1935 à 1938, en raison de l'intervention des facteurs suivants :

En 1935 :

- 1.000 millions : dotation au Fonds de Régularisation des Rentes ;
- 870 millions : remboursement partiel de la dette envers la Banque Nationale de Belgique ;
- 400 millions : remboursement des obligations restant à amortir de l'emprunt extérieur 1923 de 400 millions de francs français ;
- 133 millions : part du Grand-Duché de Luxembourg dans l'accroissement d'actif de la Banque Nationale.

2.403 millions (Le remboursement de la dette envers la Banque Nationale et la dotation au Fonds des Rentes sont couverts par le produit de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque Nationale et la reprise par l'Etat des billets de 50 francs en circulation).

En 1936 :

- 1.835 millions : régularisation des opérations relatives au remboursement anticipatif de l'emprunt de stabilisation de 1926 ;
- 22 millions : versement de la part du Grand-Duché de Luxembourg dans l'accroissement d'actif de la Banque Nationale ;
- 11 millions : remboursement anticipatif des obligations estampillées du 6 p. c. Consolidation, 5 p. c. Restauration Nationale et 5 p. c. de 1925 ;

1.868 millions.

En 1937 :

- 1.294 millions : remboursements anticipatifs :
 - 1° De 225 millions de francs français de bons de cinq ans, garantis par l'Etat et émis par la Société nationale des Chemins de Fer belges ;
 - 2° Du solde de l'emprunt 1932 de 15 millions de florins Pays-Bas, garanti par l'Etat et émis par la Régie des Télégraphes et Téléphones ;
 - 3° Du solde de l'emprunt 1930 de 45 millions de florins Pays-Bas émis par l'Etat.

En 1938 :

- 281 millions : remboursement anticipatif du solde de l'emprunt 1932 de 800 millions de francs français émis par l'Etat.

Bien qu'il ne nous ait pas été possible de chiffrer adéquatement la part du service de la dette extérieure dans les dépenses réellement effectuées, les crédits demandés pour ces engagements comparés au budget ordinaire de la dette publique permettent

TABLEAU IV. — Budgets de la dette publique.

(En millions de francs.)

Exercices	BUDGET PROPOSÉ			BUDGET APPROUVÉ APRÈS CLÔTURE DES COMPTES (1)		
	ordinaire	extraordinaire	Total	ordinaire	extraordinaire	Total
1919	1.790	—	1.790	1.424	—	1.424
1920	491	576	1.067	628	672	1.300
1921	1.311	161	1.472	1.160	278	1.438
1922	1.485	107	1.592	1.872	271	2.143
1923	2.041	—	2.041	2.218	100	2.318
1924	1.845	—	1.845	2.017	—	2.017
1925	1.882	—	1.882	2.437	—	2.437
1926	2.613	—	2.613	2.641	—	2.641
1927	3.380	—	3.380	3.324	—	3.324
1928	3.739	—	3.739	3.523	—	3.523
1929	4.095	—	4.095	3.393	—	3.393
1930	3.780	—	3.780	4.093	—	4.093
1931	3.114	—	3.114	2.698	—	2.698
1932	2.973	—	2.973	2.507	—	2.507
1933	3.007	—	3.007	2.689	—	2.689
1934	2.833	—	2.833	2.635	—	2.635
1935	2.809	400	3.209	2.520	2.403	4.923
1936	2.375	—	2.375	2.428	1.868	4.296
1937	2.443	—	2.443	2.412	1.294	3.706
1938	2.436	—	2.436	2.583 (2)	281 (2)	2.864
1939	2.425	—	2.425	2.425 (3)	—	2.425
1940	2.502	—	2.502	2.502 (3)	—	2.502

(1) Jusqu'en 1936, les comptes clos ne donnent qu'un montant global pour le budget de la dette publique et celui des pensions d'ancienneté civiles et militaires et des pensions de guerre (Un budget spécial des Pensions couvrant les pensions de toute nature a été créé en 1937). — Pour permettre la comparaison, il a été déduit, jusqu'en 1936, des chiffres des budgets approuvés pour la dette publique le montant prévu pour les pensions aux budgets proposés.

(2) Comptes au 1^{er} janvier 1939.

(3) Budgets votés.

de juger de l'importance de ce service (voir tableau III). De 1927 à 1933, plus du tiers et parfois même plus de 40 p. c. des prévisions des dépenses de la dette devaient être consacrés à l'amortissement des dettes envers l'étranger. C'est dire quelle charge elles représentent pour notre économie, tant du point de vue des finances publiques que du point de vue de la balance des comptes.

Si l'on compare à la période d'avant 1914, on constate que le service de la dette contractée au cours de l'entre-deux-guerres est beaucoup plus onéreux.

Le loyer de l'argent s'est accru dans de fortes proportions après l'armistice. Les demandes massives de crédit entre 1920 et 1930 ont provoqué un accroissement des taux dans tous les compartiments. Et si la crise et les conversions de 1935 ont abaissé le niveau d'intérêt, on n'en est pas cependant revenu au *statu quo ante* : le type de la dette avant 1914 était le 3 p. c., tandis qu'en 1935 le type fut établi à 4 p. c. avec la Dette unifiée.

En outre, les prêteurs demandent des délais plus courts. Les rentes perpétuelles ont pratiquement disparu pour faire place à des emprunts à terme fixe, ce qui exige une augmentation des dotations et amortissements et accroît la cherté des emprunts. Cette préférence pour les placements à terme moins long se manifeste également ailleurs qu'en Belgique. Ce qui était le moyen terme au tournant des XIX^e et XX^e siècles est devenu le long terme. Au demeurant, cette transformation n'est-elle pas une des conséquences de la disparition plus ou moins rapide, mais certainement provoquée par la première guerre mondiale, des rentiers et des riches catégories bourgeoises issues du siècle précédent ? Ceux-ci constituaient une clientèle stable et toujours assurée pour les émissions du Trésor. Avec leur disparition, le Ministre des finances se voit privé d'une catégorie de preneurs certains qu'il ne peut remplacer qu'en faisant un plus large appel aux établissements de crédit. Leurs exigences étant autres, les conditions d'emprunts doivent s'y adapter aussi bien pour les taux que pour les échéances. A la lumière des événements postérieurs à 1940 et des méthodes de financement de la guerre, il semble bien que ces années de 1919 à 1939 aient été avant tout des années de préparation, de transition et d'adaptation

insensible aux nouvelles conditions régnant sur les marchés du crédit.

Un autre aspect du problème mérite encore de retenir l'attention. Avant la guerre de 1914, en effet, le service de la dette publique était supporté directement par les chemins de fer à concurrence des deux tiers, de sorte que la partie réellement à charge des pouvoirs publics (ou des contribuables, sous forme de taxes et contributions) était très faible. Après 1918, les chemins de fer ont cessé d'intervenir dans le service de la dette, qui est retombé intégralement sur le budget général. A cet égard aussi, il n'est pas inexact d'affirmer que la situation a été moins bonne dans l'entre-deux-guerres qu'avant 1914 (1).

Toutefois, étant donné la dépréciation progressive du pouvoir d'achat du franc et l'augmentation du niveau des prix, l'évolution d'ensemble de la dette ne peut être appréciée sur la seule base des chiffres bruts. A fin avril 1939, en ne considérant que les chiffres absolus, elle était de 11,5 fois plus élevée que vingt-cinq ans auparavant. Or, si l'on tient compte de l'indice des prix de détail, qui traduit le mieux les variations du pouvoir d'achat interne de la monnaie, on constate que, par rapport à 1918, la dette a augmenté de 54,3 p. c. seulement, ce coefficient étant de 20,2 p. c. sur la base des prix-or et de 95 p. c. sur la base des prix de gros. En 1926 et en 1939, la valeur nominale de la dette est sensiblement équivalente. Mais, exprimé en fonction des prix de détail, le capital de la dette est moins élevé en 1939, le pouvoir d'achat du franc étant plus grand et les prix intérieurs moins hauts en 1939 qu'en 1926. Il en va de même pour les indices calculés sur la base de prix-or, la dévaluation du franc ayant été plus forte que l'accroissement brut de la dette (voir tableaux V, VI et VII).

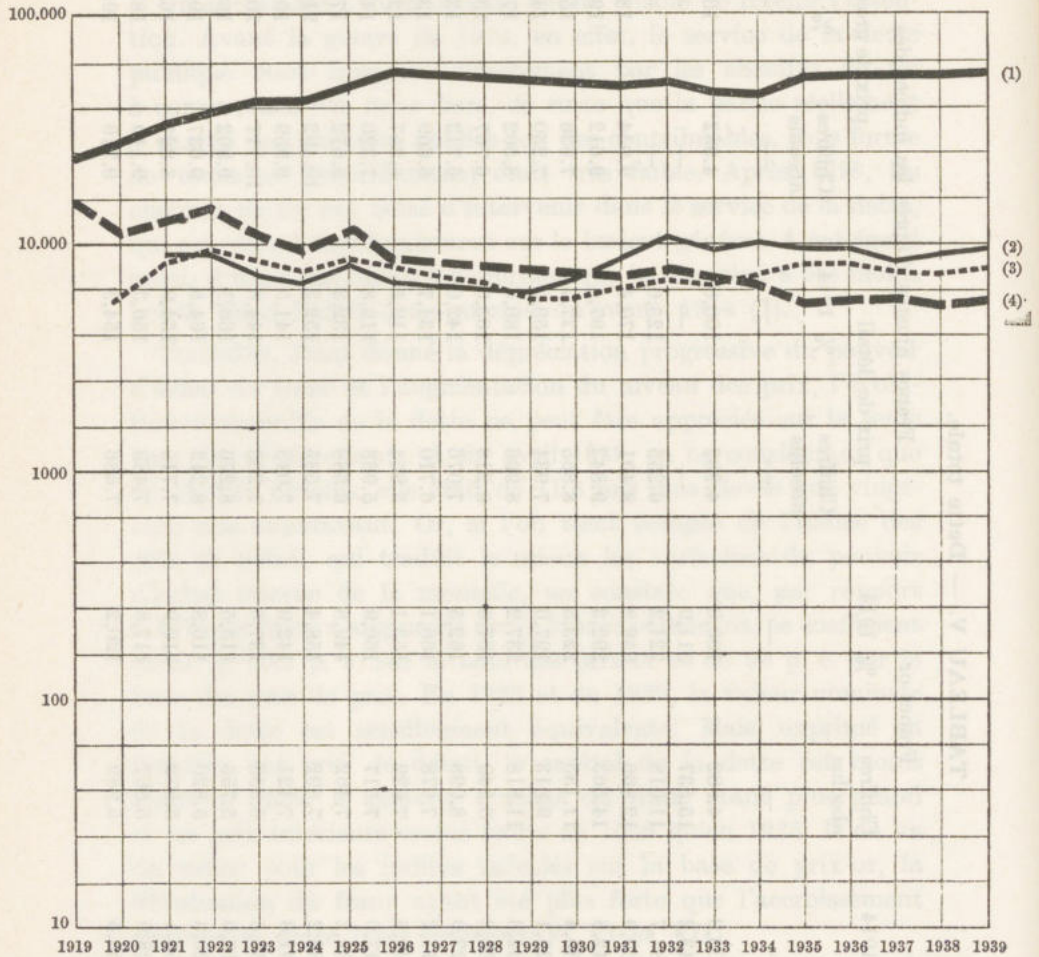
Les fluctuations jusqu'en 1925 de la dette exprimée en francs-or traduisent l'évolution des changes tant que le franc belge ne fut pas stabilisé. La dévaluation de 1926, comme d'ailleurs plus tard celle de 1935, entraîne une diminution de la dette en

(1) Cf. BAUDHUIN, « La situation actuelle de la dette belge », *Bulletin d'Information et de Documentation de la Banque Nationale de Belgique*, 25 avril 1936.

TABLEAU V. — Dette totale.

Années	Francs-papier		Francs-or		Francs ajustés d'après les indices des	
	Chiffres absolus	% 1914	Chiffres absolus	% 1914	Chiffres absolus	% 1914
—	—	—	—	—	—	—
1914	4.982	100,0	4.982	100,0	4.982	100,0
1919	22.079	443,2	15.537	311,9	—	—
1920	29.278	587,7	11.018	221,2	6.255	125,6
1921	33.372	669,9	12.866	258,2	8.491	170,4
1922	37.608	742,8	14.563	292,3	9.843	197,6
1923	41.620	835,4	11.135	223,5	8.855	177,7
1924	41.256	828,1	9.813	197,0	7.934	159,3
1925	48.040	964,3	11.818	237,2	8.996	180,6
1926	57.932	1.162,8	8.349	167,6	8.218	165,0
1927	56.192	1.127,9	8.098	162,5	7.076	142,0
1928	55.358	1.111,2	7.978	160,1	6.710	134,7
1929	52.932	1.062,5	7.629	153,1	5.954	119,5
1930	52.163	1.047,0	7.517	150,9	5.968	119,8
1931	51.774	1.039,2	7.462	149,8	6.588	132,2
1932	54.764	1.099,2	7.892	158,4	7.585	152,2
1933	49.403	991,6	7.121	142,9	7.048	141,5
1934	47.552	954,5	6.853	137,6	7.205	144,6
1935	55.451	1.113,0	5.755	115,5	8.276	166,1
1936	56.087	1.125,8	5.820	116,8	8.212	164,8
1937	57.548	1.155,1	5.972	119,9	7.715	154,9
1938	56.542	1.128,9	5.867	117,8	7.489	150,3
1939	57.718	1.158,5	5.989	120,2	7.686	154,3

Graphique logarithmique de la Dette totale (Tableau V).



(1) Francs-papier.

(2) Francs ajustés d'après l'indice des prix de gros.

(3) Francs ajustés d'après l'indice des prix de détail.

(4) Francs-or.

TABLEAU VI. — Dette intérieure.

Années	Francs-papier		Francs-or		Francs ajustés d'après les indices des prix de gros			
	Chiffres absolus	% 1914	Chiffres absolus	% 1914	prix de détail		prix de gros	
					Chiffres absolus	% 1914	Chiffres absolus	% 1914
1914	4.688	100,0	4.688	100,0	4.688	100,0	4.688	100,0
1919	18.768	400,3	13.207	281,7	—	—	—	—
1920	22.779	485,9	8.572	182,8	—	—	—	—
1921	27.465	585,9	10.589	225,9	4.867	103,8	7.443	158,8
1922	30.435	649,2	11.977	255,5	6.988	149,1	7.905	168,6
1923	31.868	679,8	8.526	181,9	8.095	172,7	5.847	124,7
1924	32.011	682,8	7.614	162,4	6.780	144,6	5.626	120,0
1925	32.031	683,3	7.880	168,1	6.156	131,3	5.669	120,9
1926	28.015	597,6	4.038	86,1	5.998	127,9	3.273	70,2
1927	27.451	585,6	3.956	84,4	3.974	84,8	3.279	69,9
1928	27.045	576,9	3.897	83,1	3.457	73,7	3.258	69,5
1929	25.215	537,9	3.634	77,5	3.278	69,9	2.980	63,6
1930	26.011	554,8	3.748	79,9	2.836	60,5	3.653	77,9
1931	26.945	574,8	3.883	82,8	2.976	63,5	4.514	96,3
1932	28.957	617,7	4.173	89,0	3.428	73,1	5.548	118,3
1933	30.638	653,5	4.416	94,2	4.011	85,6	6.177	131,8
1934	30.389	648,2	4.380	93,4	4.371	93,2	6.465	137,9
1935	33.295	710,2	3.455	73,7	4.605	98,2	5.945	127,4
1936	33.729	719,5	3.500	74,7	4.969	106,0	5.796	123,6
1937	36.632	781,4	3.801	81,1	4.939	105,4	5.233	111,6
1938	36.669	782,2	3.805	81,2	4.911	104,8	5.914	126,2
1939	38.736	826,3	4.019	85,7	4.857	103,6	6.521	139,1

TABLEAU VII. — Dette extérieure.

Années	Francs-papier		Francs-or		Francs ajustés d'après les indices des prix de détail		Francs ajustés d'après les indices des prix de gros	
	Chiffres absolus	% 1914	Chiffres absolus	% 1914	Chiffres absolus	% 1914	Chiffres absolus	% 1914
1914	294	100,0	294	100,0	294	100,0	294	100,0
1919	3.311	1.126,2	2.330	792,5	—	—	—	—
1920	6.499	2.210,5	2.446	832,0	1.388	472,1	—	—
1921	5.907	2.009,2	2.277	774,5	1.503	511,2	1.601	544,6
1922	6.573	2.239,7	2.586	879,6	1.748	594,6	1.707	580,6
1923	9.752	3.317,0	2.609	891,4	2.075	705,8	1.789	608,5
1924	9.245	3.144,6	2.199	748,0	1.778	604,8	1.624	552,4
1925	16.009	5.445,2	3.938	1.339,5	2.998	1.019,7	2.833	963,6
1926	29.917	10.175,9	4.311	1.466,3	4.244	1.443,5	3.494	1.188,4
1927	28.741	9.775,9	4.142	1.408,8	3.619	1.231,0	3.434	1.168,0
1928	28.313	9.630,3	4.081	1.388,1	3.432	1.167,3	3.411	1.160,2
1929	27.717	9.444,6	3.995	1.358,8	3.118	1.060,5	3.277	1.114,6
1930	26.152	8.895,2	3.769	1.282,0	2.992	1.017,7	3.673	1.249,3
1931	24.829	8.445,2	3.579	1.217,3	3.160	1.074,8	4.158	1.414,3
1932	25.807	8.777,9	3.719	1.265,0	3.574	1.215,6	4.944	1.681,6
1933	18.765	6.382,7	2.705	920,1	2.677	910,5	3.782	1.286,4
1934	17.163	5.837,8	2.473	841,2	2.600	884,4	3.652	1.242,2
1935	22.156	7.536,1	2.300	782,3	3.307	1.124,8	3.957	1.345,9
1936	22.358	7.604,8	2.320	789,1	3.273	1.113,3	3.841	1.306,5
1937	20.916	7.114,3	2.171	738,4	2.804	953,7	2.988	1.016,3
1938	19.873	6.759,5	2.062	701,4	2.632	895,2	3.205	1.090,1
1939	18.982	6.456,5	1.970	670,1	2.528	859,9	3.195	1.086,7

francs-or malgré l'accroissement en capital. Pour les autres années, le franc étant stabilisé, on enregistre un parallélisme entre la dette exprimée en francs-papier et la dette exprimée en francs-or.

Toutefois, l'intérêt de ces comparaisons réside surtout dans la détermination de la charge exacte de la dette. Si l'indice des prix augmente plus vite que le service, la charge réelle tend à diminuer. Par contre, en période de baisse généralisée des prix, l'Etat qui doit faire face à des annuités plus ou moins constantes, dérivant d'emprunts anciens, éventuellement contractés à taux élevés, se trouve en présence d'un fardeau plus lourd.

La charge réelle de la dette est directement influencée par l'évolution du pouvoir d'achat de la monnaie. Une hausse générale des prix, plus rapide que l'augmentation du service de la dette, tend à alléger la charge réelle ; celle-ci tend à s'élever, par contre, en période de baisse des prix plus accentuée que la diminution dudit service. Plus donc que la seule évolution de ce dernier, c'est la différence d'accélération entre le mouvement des prix et le mouvement du service qui commande la charge réelle.

Le tableau VIII et le graphique logarithmique s'y rapportant, dans lesquels l'indice des prix de détail a servi à mesurer l'évolution du pouvoir d'achat de la monnaie, font particulièrement ressortir ces relations.

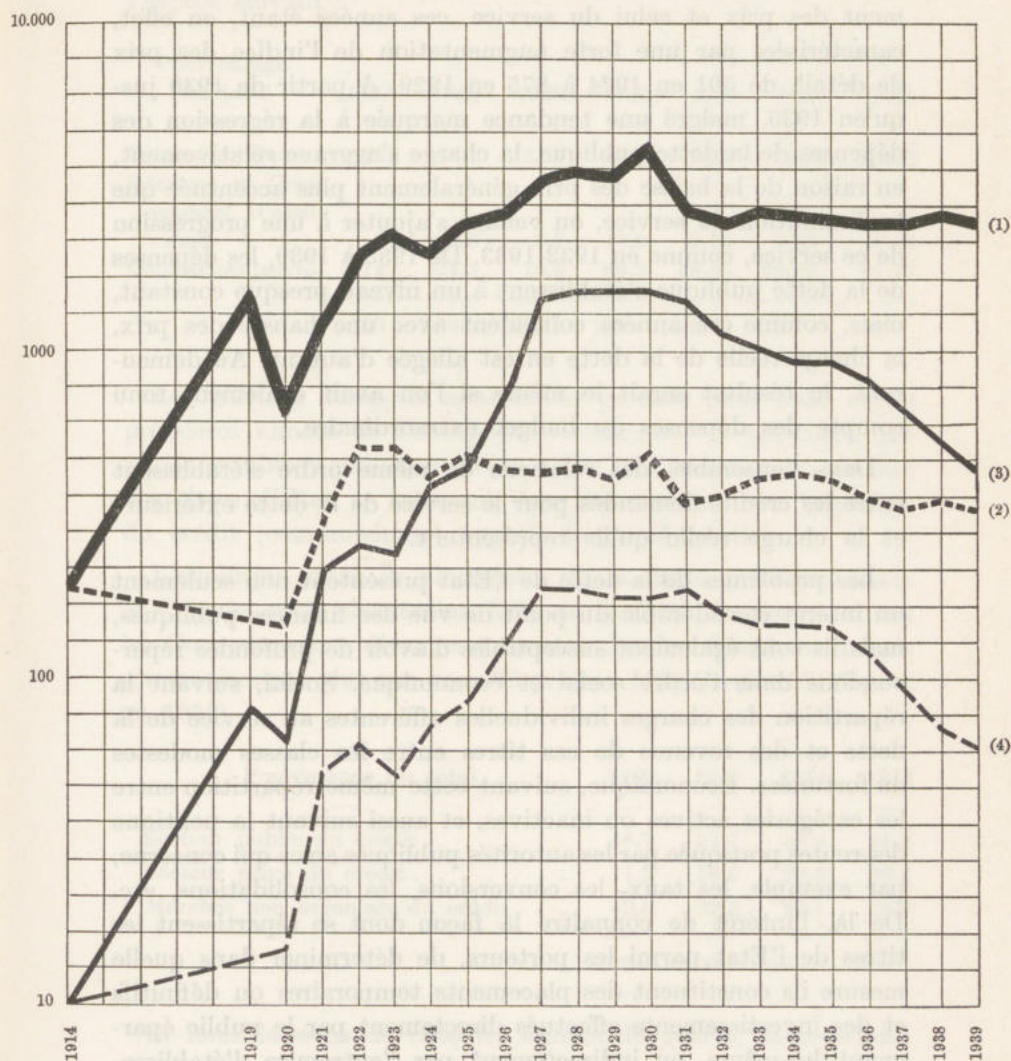
En s'en tenant d'abord aux dépenses effectuées au titre du budget ordinaire de la dette publique, on constate que la charge réelle mesurée par l'indice des prix de détail augmente moins que le service de la dette de 1924 à 1930 (1), le mouvement se renversant de 1930 à 1935, pour se rétablir à partir de 1935. Ainsi, de 1924 à 1930, malgré l'accroissement considérable des dépenses de la dette publique, la charge réelle n'augmente pas et accuse même une tendance plutôt descendante : il faut en

(1) De 1920 à 1922, la charge réelle s'accroît en raison de la diminution des prix, tandis que de 1923 à 1924, la hausse des prix a pour résultat que la charge réelle augmente moins vite ou recule plus rapidement que les dépenses de la dette publique.

TABLEAU VIII.

Années	Budgets approuvés après clôture des comptes Dépenses de la dette publique (Budget ordinaire)			Crédits demandés pour le service de la dette publique extérieure		
	Francs-papier	Francs ajustés d'après l'indice des prix de détail	Francs ajustés d'après l'indice des prix de détail	Francs-papier	Francs ajustés d'après l'indice des prix de détail	Francs ajustés d'après l'indice des prix de détail
	Chiffres absolus	% 1914	Chiffres absolus	Chiffres absolus	% 1914	Chiffres absolus
1914	188	100,0	188	10	100,0	10
1919	1.424	757,5	—	85	850,0	—
1920	628	334,0	138	66	660,0	15
1921	1.160	617,0	290	211	2.110,0	53
1922	1.872	995,7	501	238	2.380,0	64
1923	2.218	1.179,8	518	223	2.230,0	52
1924	2.017	1.072,9	403	381	3.810,0	76
1925	2.437	1.296,3	470	436	4.360,0	84
1926	2.641	1.404,8	447	722	7.220,0	117
1927	3.324	1.768,1	423	1.399	13.990,0	178
1928	3.523	1.873,9	430	1.459	14.590,0	178
1929	3.393	1.804,8	388	1.494	14.940,0	171
1930	4.093	2.177,1	468	1.511	15.110,0	173
1931	2.698	1.435,1	338	1.406	14.060,0	176
1932	2.507	1.333,5	348	1.096	10.960,0	152
1933	2.689	1.420,3	381	989	9.890,0	140
1934	2.635	1.401,6	396	901	9.010,0	135
1935	2.520	1.340,4	385	915	9.150,0	140
1936	2.428	1.291,5	354	797	7.970,0	116
1937	2.412	1.283,0	328	654	6.540,0	89
1938	2.583	1.373,9	339	530	5.300,0	70
1939	2.425	1.289,9	315	433	4.330,0	56

Graphique logarithmique correspondant au Tableau VIII.



BUDGETS APPROUVÉS APRÈS CLÔTURE DES COMPTES : DÉPENSES DE LA DETTE PUBLIQUE
(BUDGET ORDINAIRE).

- (1) Francs-papier.
(2) Francs ajustés d'après l'indice des prix de détail.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE EXTÉRIEURE.

- (3) Francs-papier.
(4) Francs ajustés d'après l'indice des prix de détail.

voir la raison dans la différence d'accélération entre le mouvement des prix et celui du service, ces années étant, en effet, caractérisées par une forte augmentation de l'indice des prix de détail, de 501 en 1924 à 875 en 1929. A partir de 1930 jusqu'en 1935, malgré une tendance marquée à la régression des dépenses de la dette publique, la charge s'aggrave relativement, en raison de la baisse des prix généralement plus accentuée que la diminution du service, ou venant s'ajouter à une progression de ce service, comme en 1932-1933. De 1935 à 1939, les dépenses de la dette publique s'établissent à un niveau presque constant, mais, comme ces années coïncident avec une hausse des prix, la charge réelle de la dette en est allégée d'autant. Au demeurant, le résultat serait le même si l'on avait également tenu compte des dépenses du budget extraordinaire.

Dans l'ensemble, des relations de même ordre s'établissent entre les crédits demandés pour le service de la dette extérieure et la charge réelle qu'ils représentent.

Les problèmes de la dette de l'Etat présentent non seulement un intérêt considérable du point de vue des finances publiques, mais ils sont également susceptibles d'avoir de profondes répercussions dans l'ordre social et économique. Social, suivant la répartition des charges individuelles afférentes au service de la dette et des revenus de ces titres entre les classes modestes ou fortunées. Economique, suivant cette même répartition entre les catégories actives ou inactives, et aussi suivant la politique des rentes pratiquée par les autorités publiques en ce qui concerne, par exemple, les taux, les conversions, les consolidations, etc. De là, l'intérêt de connaître la façon dont se répartissent les titres de l'Etat parmi les porteurs, de déterminer dans quelle mesure ils constituent des placements temporaires ou définitifs et des investissements effectués directement par le public épargnant lui-même, ou indirectement par l'entremise d'établissements de crédit administrant les fonds des tiers.

Sur la base d'une enquête dont il a publié les résultats dans les *Mélanges Mahaim* (1), M. Max-Léo Gérard a estimé que la

(1) MAX-LÉO GÉRARD, « Le marché des rentes belges », *Mélanges Mahaim*, p. 76 et 77.

répartition des rentes dans les différents portefeuilles présentait l'aspect suivant :

Pourcentage du total	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
—	—	—	—	—	—	—	—
Caisses publiques .	21	21.1	21.4	20.7	22.2	22.3	22.92
Banques et Com- pagnies d'assu- rances	5	7.6	7.7	10.0	9.75	9.35	9.61
Détenteurs privés.	74	71.3	70.9	69.3	68.05	68.35	67.47
	100	100	100	100	100	100	100

Les travaux auxquels nous avons procédé pour 1939 et les premières années de l'occupation confirment la tendance que révèle le tableau précédent, c'est-à-dire la diminution du volume des titres d'Etat se trouvant dans les secteurs non organisés du crédit (communément appelés le grand public).

L'évolution dans le placement de la dette publique (Etat et Colonie, mais abstraction faite de la dette de guerre envers les Gouvernements étrangers) montre que les détenteurs privés n'interviennent plus que pour 40 p. c. en 1939 (contre 67,47 p. c. en 1933).

Pourcentage du total	1939	1940	1941	1942
—	—	—	—	—
Secteur public du crédit	48.7	51.7	50.4	44.5
Secteur privé du crédit	11.3	16.0	20.5	26.6
Marchés non organisés du crédit . .	40.0	32.3	29.1	28.9
	100	100	100	100

Si nous laissons de côté les années de guerre, caractérisées par l'obligation de recourir, pour des montants considérables, au financement à court terme au moyen de certificats de Trésorerie souscrits dans le secteur privé du crédit, les modifications essentielles entre 1933 et 1939 apparaissent dans l'importance relative du secteur public du crédit et des marchés non organisés du crédit. Dans l'ensemble, en effet, l'augmentation proportionnelle pour le secteur privé du crédit (comprenant les banques,

les compagnies d'assurances, les caisses d'épargne privées, les entreprises diverses de prêts) est parfaitement normale : elle correspond à l'accroissement des dépôts gérés par ces établissements financiers, et dont le placement est gouverné pour partie, notamment en ce qui concerne les compagnies d'assurances sur la vie, par des dispositions légales.

Toutefois, pour comparer directement les résultats de 1933 à ceux de 1939, certaines déductions doivent être opérées, car nous avons également considéré le portefeuille de la Banque Nationale et celui des instituts créés par une loi spéciale. Compte tenu de ces abattements, le pourcentage des caisses publiques s'établit à 35 p. c. environ en 1939 contre 22,9 p. c. en 1933. A quoi peut-on attribuer cette augmentation ? Malgré la grande crise des années 1930-1932, et peut-être aussi à cause des difficultés auxquelles dut faire face à cette époque plus d'un établissement privé de crédit, ainsi que par suite de la désaffection à l'égard des marchés des valeurs à revenus variables eu égard à la baisse boursière, les détenteurs de fonds ont confié ces derniers, plus que par le passé, à des organismes jouissant de la garantie de l'Etat. Ainsi s'explique que la part de la Caisse d'Epargne soit passée de 11,1 p. c. à 23,7 p. c. Au demeurant, ce phénomène se manifeste également ailleurs qu'en Belgique, et la part prise par les porteurs de rentes — les rentiers au premier degré — a tendance à diminuer partout par rapport à celle que prennent les épargnants confiant leurs capitaux à des instituts gérant des fonds étrangers — qu'en l'occurrence nous qualifions de rentiers au second degré. Les différentes réformes en matière de crédit provoquées par la crise ont encore accentué l'importance du secteur public en Belgique, par suite de la création d'organismes temporaires, à mission bien délimitée, et dont la dotation était constituée par des fonds d'Etat.

C'est dire combien la politique de la rente est susceptible d'exercer des répercussions plus profondes que celles que l'on pourrait soupçonner à première vue, après un examen superficiel de la dispersion restreinte des organismes détenteurs et de la diminution de la part prise par le grand public. Si ceci peut, dans un certain sens, faciliter la politique du crédit, il n'en reste pas moins que les autorités publiques conservent les mêmes devoirs à l'égard des petits épargnants, les rentiers

au second degré, cachés derrière les instituts de crédit. Plus que par le passé, cette politique doit être rationnelle, consciente des situations à respecter, des buts à atteindre, des moyens à mettre en œuvre pour y arriver, car elle intéresse non plus seulement les rentiers au premier degré, mais également tous les instituts publics ou privés de crédit, sur lesquels s'érige en dernière analyse le développement harmonieux de l'économie nationale d'abord, de l'économie internationale ensuite.

TABLEAU IX. — Emprunts à long terme conclus par l'Etat belge de 1919 à 1939.

I. — EMPRUNTS INTÉRIEURS.

Désignation	Dates des émissions	Montants des émissions	Taux d'intérêt		Taux d'émission		Taux d'intérêt effectif : Taux nominal Prix d'émission
			%	%	%	%	
Restauration nationale de 1919 (1).	du 15 avril au 30 juin 1919	1.819.708.900	5	95,0	5,26		
Intérieur à prime 1920 (2).	du 12 février au 13 mars 1920	2,5 milliards	5	99,8	5,01		
Fédération des Coopératives pour Domages de guerre, 1921.	du 1 ^{er} au 10 février 1921	1 milliard	4	80,0	5		
Emprunt de consolidation 1921 (3).	du 10 au 29 octobre 1921	2.158.516.900	6	99,0	6,06		
Bons du Trésor, 5 %, 5 ans, 1921-1926 (4)	décembre 1921	1.879.405.300	5	95,0	5,26		
Fédération des Coopératives pour Domages de guerre, 1922 (5).	15 mai 1922	1 milliard	5	99,0	5,05		
Bons du Trésor à 10 ans de 1922.	27 septembre 1922	769.743.000	5	99,0	5,05		
Fédération des Coopératives pour Domages de guerre, 1923 (6).	Du 28 au 31 mai 1923	1 milliard	5	98,5	5,08		
Emprunt A. N. I. C. (7)	mai 1924	1.988.042.476	6	pair	6,00		
Dette amortissement 1925, 5 %, 2 % d'impôt (8).	janvier 1925	1.831.827.300	5	pair	5,00		
Actions priv. 6 % S. N. C. F. B. de 1926 (9).	septembre 1926	5 milliards	6	pair	6,00		
Emprunt A. N. I. C. (10)	décembre 1926	296.350.000	6	pair	6,00		
Emprunt A. N. I. C. (11).	décembre 1927	49.234.000	6	pair	6,00		

Emprunt A. N. I. C. (12).

Oblig. décenn. amortiss. 5 %, 1931.

Emprunt A. N. I. C. (11)	amortiss.	5 %	1931-	1933	1937	1938	1939	1940
Oblig. décenn. amortiss.	5 %	1931-	1933	1937	1938	1939	1940	
1941 (13)	6 %	1932-1937 (14)						
Emprunt à lots 5 %	1932							
Bons du Trésor à 5 ans	5 %	1932-						
1937 (15)								
Emprunt à lots 5 %	1933							
Dette unifiée, 4 %	1 ^{re} série (16)							
Dette unifiée, 4 %	2 ^e série (16)							
Dette unifiée, 4 %	1 ^{re} et 2 ^e séries							
Emprunt intérieur	3,5 %	1937						
Oblig. de la dette	3,5 %	1937						
Bons du Trésor	2,5 %	à 5 ans, 1937-						
1942 (17)								
Emprunt à lots	3,5 %	de 1938 (18)						

OBSERVATIONS.

- (1) Emprunt converti en Dette unifiée, 1^{re} série, 4 %, en mai 1935.
- (2) Emprunt converti en Dette unifiée, 1^{re} série, 4 %, en mai 1935.
- (3) Emprunt converti en Dette unifiée, 2^e série, 4 %, en mai 1935.
- (4) Montant figurant à la situation du Trésor public du 31 décembre 1922.
- (5) Taux d'intérêt réduit à 4 % en 1935.
- (6) Taux d'intérêt réduit à 4 % en 1935.
- (7) Emprunt repris par l'Etat — Emprunt converti en Dette unifiée, 2^e série, 4 %, en mai 1935.
- (8) Emprunt converti en Dette unifiée, 1^{re} série, 4 %, en mai 1935.
- (9) Peuvent être souscrites au moyen de Bons du Trésor escomptés et Bons du Trésor à 5 ans, 5 %, de 1921-1926. Taux d'intérêt réduit à 4 % en 1935.
- (10) Emprunt converti en Dette unifiée, 2^e série, 4 %, en mai 1935.
- (11) Emprunt converti en Dette unifiée, 2^e série, 4 %, en mai 1935.
- (12) Emprunt converti en Dette unifiée, 1^{re} série, 4 %, en mai 1935.
- (13) Emprunt converti en Dette unifiée, 1^{re} série, 4 %, en mai 1935.
- (14) Emprunt converti en Dette unifiée, 1^{re} série, 4 %, en mai 1935.
- (15) Taux d'intérêt réduit à 3,5 % à partir de mai 1935.
- (16) Emprunts servant à la conversion d'anciens emprunts (voir à ces emprunts tant intérieurs qu'extérieurs).
- (17) Peuvent être souscrites au moyen des Bons du Trésor 5 %, 1932-1937, dont le taux a été réduit à 3,5 % en 1935.
- (18) Produira un intérêt de 4 % à partir de 1948.

septembre 1931	5	311.000.000	98,5	6,09
janvier 1932	6	400.000.000	pair	5,00
mars 1932	5	1 milliard		
26 septembre 1932	5	830.000.000	97,5	5,13
septembre 1933	5	1,5 milliard	pair	5,00
à partir du 16 mai 1935	4	8 milliards	pair	4,00
à partir du 16 mai 1935	4	8 milliards	pair	4,00
à partir de septembre 1936	4	1 milliard	pair	4,00
février 1937	3,5	1,5 milliard	97,0	3,61
mai 1937	3,5	1 milliard	97,0	3,61
5 juillet 1937	2,5	700.000.000	99,5	2,51
octobre 1938	3,5	1 milliard	97,0	3,61

TABLEAU IX. — Emprunts à long terme conclus par l'Etat belge de 1919 à 1939 (suite).

II. — EMPRUNTS EXTERIEURS.

Désignation	Dates des émissions	Montant des émissions		Taux d'intérêt %	Taux d'émission %	Taux d'intérêt effectif : Taux nominal Prix d'émission
		Monnaie étrangère (millions)	Contre-valeur en francs belges			
Emprunt 7,5 % de 50 millions de dollars, 1920 (1)	1 ^{er} juin 1920	\$ 50	259.000.000	7,5	97,25	7,71
Emprunt 8 % de 30 millions de dollars 1921 (2)	1 ^{er} février 1921	\$ 50	155.400.000	8	pair	8,00
Emprunt 6,5 % en Fr. fr. de 1923 (3)	août 1923	Fr. fr. 400	418.538.831	6,5	97,0	6,70
Emprunt 6,5 % de 30 millions de dollars, 1924 (4)	septembre 1924	\$ 30	403.901.011	6,5	94,0	6,91
Emprunt 6 % de 50 millions de dollars, 1925 (5)	janvier 1925	\$ 50	830.000.000	6	87,5	6,86
Emprunt 7 % de 50 millions de dollars, 1925 (6)	juin 1925	\$ 50	940.000.000	7	98,0	7,14
Act. priv. 6 % de la S. N. C. F. B., 1926	septembre 1926	diverses	475.000.000	6	pair	6,00
Emprunt de stabilisation de 1926 (7)	novembre 1926	\$ 50			94,0	7,45
Idem (8)	novembre 1926	£ 7,25			94,0	7,45
Idem (8)	novembre 1926	£ 1,25	3.228.753.656	7	94,0	7,45
Idem (9)	novembre 1926	Fr. ss. 32			94,0	7,45
Idem (9)	novembre 1926	Kr. suéd. 9			94,0	7,45
Emprunt 4,5 % de 45 millions de florins (10)	novembre 1930	Fl. 45	649.305.000	4,5	95,75	4,70
Emprunt 5,5 % de 1932 en francs						
Emprunt 5,5 % de 1934 en francs						

Emprunt 5,5 % de 1932 en francs	novembre 1930	4,3	089.303.000	4,3	4,70
Emprunt 5,5 % de 1934 en francs français (11)	décembre 1933	Fr. fr. 600	712.028.390	5,5	91,75
Emprunt de conversion 5 % de 1934 (12)	décembre 1934	Fr. fr. 475	560.617.043	5	91,0
Emprunt 4 % de conversion de 1936 (13)	novembre 1935	£ 8,6	1.253.364.000	4	98,5
Emprunt 4 % de conversion de 1936 (14)	novembre 1935	Kr. suéd. 20	150.350.000	4	98,0
Emprunt 3,5 % de conversion en florins (15)	avril 1937	Fl. 48	779.640.000	3,5	97,5
Emprunt 4 % en livres de 1937 (16)	décembre 1937	£ 5	735.507.500	4	97,0

OBSERVATIONS.

- (1) La contre-valeur indiquée est celle calculée à la parité de 1 dollar = 5 fr. 18 belges. — Emprunt remboursé en 1930 à l'inter-vention du Fonds d'amortissement de la Dette publique.
- (2) La contre-valeur indiquée est celle calculée à la parité de 1 dollar = 5 fr. 18 belges.
- (3) La contre-valeur indiquée est celle figurant à la situation du Trésor public au 31 décembre 1924.
- (4) Emis en vue du remboursement de Bons du Trésor à 6 % à 5 ans, remboursé le 1^{er} janvier 1925. — Converti en Dette unifiée, 2^e série, 4 %, en mai 1935. — Contre-valeur à la situation du Trésor public au 31 décembre 1925.
- (5) Emprunt converti en Dette unifiée 4 %, 2^e série, en mai 1935.
- (6) Emprunt converti en Dette unifiée 4 %, 2^e série, en mai 1935.
- (7) Emprunt converti en Dette unifiée 4 %, 2^e série, en mai 1935.
- (8) Emprunts convertis ou remboursés par Emprunt 4 % de conversion de 1936 de 8,6 millions de livres sterling (novembre 1935).
- (9) Emprunt converti ou remboursé par l'Emprunt 4 % de conversion de 1936 de 20 millions de couronnes suédoises (novembre 1935).
- (10) Emprunt destiné au remboursement du solde de l'Emprunt 8 % en dollars de 1921. — Contre-valeur calculée d'après le cours moyen mensuel de la monnaie étrangère à la Bourse de Bruxelles.
- (11) Emis en vue du remboursement des Bons du Trésor à 1 an, émis le 5 janvier 1933.
- (12) Emprunt destiné au remboursement du solde de l'Emprunt 6,5 % de 1923.
- (13) Emprunt destiné au remboursement ou à la conversion de l'Emprunt de stabilisation 7 % de 1926. — Contre-valeur d'après le cours moyen mensuel à la Bourse de Bruxelles.
- (14) *Idem.*
- (15) Emprunt destiné au remboursement anticipé de l'Emprunt 4,5 % de 1930. — Contre-valeur d'après le cours moyen mensuel à Bruxelles.
- (16) Contre-valeur calculée d'après le cours moyen mensuel à la Bourse de Bruxelles.

TABLEAU X. — Emprunts à moyen terme émis dans le

DATES D'ÉMISSION	DÉNOMINATION DES EMPRUNTS	MONTANT NOMINAL
1912 (1)	Bons du Trésor 4 % 1912 à 5 ans, 1 ^{er} février - 1 ^{er} août.	300.000.000
1915-1918 (2)	Bons interprovinciaux 5 %, émis pour le paiement de la contribution de guerre fixée par le pouvoir occupant.	
	1 ^{re} émission	1 ^{re} série . . . 120.000.000 2 ^e série . . . 120.000.000 3 ^e série . . . 120.000.000 4 ^e série . . . 120.000.000
	2 ^e émission	5 ^e série . . . 150.000.000 6 ^e série . . . 150.000.000
	3 ^e émission	7 ^e série . . . 182.500.000 8 ^e série . . . 183.750.000
	4 ^e émission	9 ^e série . . . 187.750.000 10 ^e série . . . 195.350.000
	5 ^e émission	11 ^e série . . . 198.500.000 12 ^e série . . . 139.950.000
		1.867.800.000
Novembre 1918 (3)	Bons du Trésor 5 % 1918 à 3 ans Restauration monétaire (en vue du retrait des marks de la circulation); Remboursables en francs belges au pair; Coupon 1 ^{er} juin-1 ^{er} décembre.	3.040.342.700 (dont : 1.930.809.863,05 versés en marks.)
Avril 1919 (4)	Emprunt 5 % Intérieur, Restauration Nationale.	1.450.765.800
	Tous les bons du Trésor en circulation échus ou non échus,	

(*) Les tableaux X et XI sont publiés avec l'autorisation de M. Max-Léo Gérard, ancien Ministre des Finances, qui, les ayant fait dresser par le Service des Etudes de la Banque de Bruxelles, a bien voulu les mettre à notre disposition. Nous tenons à l'en remercier ici même.

Les différentes émissions sont numérotées de 1 à 21 (entre parenthèses).

ans le public par l'Etat depuis 1912 jusqu'en août 1944 (*).

ÉCHÉANCE	AMORTISSEMENT	REMBOURSEMENT OU CONVERSION
1 ^{er} août 1917, prorogée au 1 ^{er} août 1920.		<p>Les titres dont les détenteurs n'avaient pas demandé le renouvellement pour 3 ans à 5 % ont été remboursés le 1^{er} août 1919 (50 millions environ). Les bons dont l'échéance avait été prorogée au 1^{er} août 1920 ont été remboursés à cette date (250.000.000 fr. environ).</p>
<p>Prorogée jusqu'au :</p> <ul style="list-style-type: none"> 10 décembre 1924 ; 10 mars 1925 ; 10 juin 1925 ; 10 septembre 1925 ; 10 décembre 1923 ; 10 mars 1924 ; 10 juin 1924 ; 10 septembre 1924 ; 10 décembre 1924 ; 10 mars 1925 ; 10 juin 1925 ; 10 septembre 1925. 		<p>Pour l'ensemble, la valeur des bons remboursés aux diverses échéances s'élève à 1 milliard 296.100.000 francs. Les bons qui n'ont pas été remboursés contre espèces (571.700.000 fr.) ont été échangés contre des bons du Trésor 5 % à 5 ans 1923-1924 et 1925 (voir détails n° 9).</p>
1 ^{er} décembre 1921.	<p>Par dotation annuelle de 1/2 % du nominal de l'emprunt.</p>	<p>Les porteurs qui désiraient le remboursement de leurs titres ont dû les faire estampiller du 10 au 23 août 1921.</p> <p>Les bons non estampillés ont été échangés obligatoirement contre de nouveaux bons 5 % remboursables le 1^{er} décembre 1926.</p> <p>Il a été accordé lors de l'échange une prime en espèces de 5 % du capital nominal des bons échangés (6).</p>

TABLEAU X. — Emprunts à moyen terme émis de 1920 à 1921

DATES D'ÉMISSION	DÉNOMINATION DES EMPRUNTS	MONTANT NOMINAL.
	à l'exception des bons du Trésor 5 % de la Restauration monétaire, ont été admis à l'échange contre ceux de l'emprunt précité, pour leur montant nominal augmenté des intérêts arrêtés au 31 mai 1919.	
Janvier 1920	Bons du Trésor 6 % à 1 et 5 ans d'échéance (*).	\$ 25.000.000 (**)
Décembre 1920 (5)	Bons 5 % décennaux Eupen, Malmédy et Saint-Vith, délivrés en paiement du solde des marks retirés de la circulation dans les cantons rédimés.	45.000.000
Septembre 1921 (6)	Bons du Trésor 5 % à 5 ans provenant de l'échange des bons de la Restauration monétaire.	1.879.405.300 (à fin octobre 1921.)
Octobre 1921 (7)	Emprunt 6 % de Consolidation. La souscription pouvait être effectuée au moyen : 1° des bons du Trésor de Restauration monétaire 5 % estampillés ; 2° des bons du Trésor 5 % jouissance	1.358.516.900

(*) Coupons : 1^{er} janvier-1^{er} juillet.
(**) \$ 6.400.000 de Bons à 1 an, émis à 99 % ;
\$ 18.600.000 de Bons à 5 ans, émis à 95,75 %.

le public par l'Etat depuis 1912 jusqu'en août 1944 (suite).

ÉCHÉANCE	AMORTISSEMENT	REMBOURSEMENT OU CONVERSION
2 janvier 1921 et 3 janvier 1925.		Remboursés à l'échéance.
31 décembre 1930.		
1 ^{er} décembre 1926.		
	<p>Dotation annuelle de 0 fr. 35 par 100 francs du capital nominal.</p>	<p>Convertis en actions privilégiées de la S. N. C. F. B. Toutefois, les porteurs qui ne voulaient pas échanger leurs bons contre des actions privilégiées S. N. C. F. B. durent faire estampiller leurs titres et reçurent ultérieurement en échange, des bons du Trésor 5 % remboursables par voie de tirage au sort au fur et à mesure des disponibilités du Fonds d'amortissement de la Dette publique.</p> <p>Les institutions d'utilité publique, les organismes de crédit et les Caisses d'épargne, qui avaient fait estampiller leurs titres, eurent la faculté de conclure avec le Trésor des arrangements particuliers, en vertu desquels lesdits titres furent échangés contre des bons du Trésor spéciaux, à 7 %.</p> <p>Tous les bons du Trésor (spéciaux ou autres) étaient remboursés à fin 1929.</p>

TABLEAU X. — Emprunts à moyen terme émis dan

DATES D'ÉMISSION	DÉNOMINATION DES EMPRUNTS	MONTANT NOMINAL
Septembre 1922 (8)	<p>1^{er} décembre 1921 (provenant de l'échange des bons du Trésor de Restauration monétaire non estampillés).</p> <p>Bons du Trésor 5 % 1922 à 10 ans ; Coupon 1^{er} avril-1^{er} octobre ; Emis à 99 %.</p>	769.743.000 (sur un milliard autorisé.)
1923-1924 et 1925 (9)	<p>Bons du Trésor 5 % 1923-1924 et 1925 à 5 ans.</p> <p>Les bons interprovinciaux qui sont arrivés à échéance les 10 décembre 1923, 10 mars 1924 et 10 juin 1924 et qui n'ont pas été estampillés dans les délais prescrits pour le remboursement contre espèces, c'est-à-dire du 22 au 31 octobre 1923, ont été échangeables à leurs échéances respectives contre de nouveaux bons du Trésor 5 % à 5 ans, 1^{re}, 2^e et 3^e séries remboursables respectivement les 10 décembre 1928, 10 mars 1929 et 10 juin 1929.</p> <p>Pour chaque bon interprovincial de 50.000 francs, le porteur a reçu 10 bons du Trésor de 5.000 francs comptés à 95 % de leur valeur nominale et une soule en espèces de 2.500 francs.</p> <p>Les bons interprovinciaux qui sont arrivés à échéance le 10 septembre 1924 et qui n'ont pas été remboursés contre espèces ont été échangés contre des bons du Trésor, 4^e série, 5 %, à 5 ans au nominal de 5.000 francs remboursables le 10 septembre 1929.</p> <p>Pour chaque bon interprovincial de 50.000 francs, le porteur a reçu 10 bons du Trésor de 5.000 francs comptés à 94 % du nominal et une soule en espèces de 3.000 francs.</p> <p>Les bons interprovinciaux à l'échéance du 10 décembre 1924, 10 mars 1925, 10 juin 1925 et 10 septembre 1925 non encore</p>	

TABLEAU X. — Emprunts à moyen terme émis dans le

DATES D'ÉMISSION	DÉNOMINATION DES EMPRUNTS	MONTANT NOMINAL
	<p>remboursés contre espèces ont été échangés contre des bons du Trésor de 5.000 francs 5 % à 5 ans remboursables le 10 décembre 1929 (5^e, 6^e et 7^e séries).</p> <p>Pour chaque bon interprovincial de 50.000 francs, il a été remis 10 bons de 5.000 francs comptés à 93,50 % du nominal et une soulte en espèces de 3.250 francs.</p> <p>En outre, pour chaque bon interprovincial échéant le 10 mars 1925 et le 10 septembre 1925, le porteur a reçu, sous déduction de la taxe mobilière, une somme de 625 francs en espèces pour le prorata d'intérêts à 5 % courus sur le titre du 10 septembre au 10 décembre 1924.</p>	
Octobre 1931 (10)	Décennal 5 % net 1931-1941 à 10 ans (pour l'alimentation du Fonds national de crise).	311.000.000
Janvier 1932 (11)	Obligations quinquennales 6 % net 1932-1937 ; Coupons 20 janvier-juillet.	250.000.000
Octobre 1932 (12)	<p>Bons du Trésor 5 % net 1932-1937 à 5 ans remboursables à 102,50 % ; Coupon 1^{er} avril-1^{er} octobre. Prix d'émission : 97,50 %. Régulé soit :</p> <p>a) Par versement en espèces ; b) Par remise de bons du Trésor 5 % 1922-1923, à 10 ans, à l'échéance du 1^{er} octobre 1932 et acceptés à leur valeur de remboursement, soit à raison de 102 fr. 43 pour 100 fr. nominal (le coupon au 1^{er} octobre 1932 a été payé séparément).</p> <p>Les porteurs de bons du Trésor</p>	830.000.000

danle public par l'Etat depuis 1912 jusqu'en août 1944 (suite).

ÉCHÉANCE	AMORTISSEMENT	REMBOURSEMENT OU CONVERSION
Octobre 1941.	Au pair par tirages à raison de 1/10 ^e de l'emprunt par an, soit au plus tard en 1941.	Mai 1935, échange au pair de la valeur nominale, contre des titres de la Dette 4 % Unifiée (1 ^{re} série); en outre, il est alloué, par titre échangé, une bonification en obligations de la Dette 4 % Unifiée, fixée à 5 % du capital nominal (*).
Au pair le 20 janvier 1937.		Mai 1935, échange au pair de la valeur nominale contre des titres de la Dette 4 % Unifiée (1 ^{re} série); en outre, il est alloué, par titre échangé, une bonification en obligations de la Dette 4 % Unifiée (1 ^{re} série), fixée à 5 % du capital nominal (*).
102,50 % le 1 ^{er} octobre 1937.		Mai 1935, réduction de l'intérêt au taux de 3,5 % l'an et augmentation à 105 % du taux de remboursement au 1 ^{er} octobre 1937 (13) (*).
(*) Les porteurs qui n'acceptèrent pas la conversion durent faire estampiller leurs titres, lesquels furent remboursés en espèces peu de temps après (à 102,50 %).		

TABLEAU X. — Emprunts à moyen terme émis de

DATES D'ÉMISSION	DÉNOMINATION DES EMPRUNTS	MONTANT NOMINAL
1934	échus de l'emprunt 1922 qui ont opté pour le renouvellement ont encaissé une soulte en espèces de 4,93 % (2,50 + 2,43). Bons du Trésor 4 % à 5 ans.	600.000.000
Juillet 1937 (13)	Bons du Trésor 2,5 % net 1937-1942 à 5 ans; Coupon 15 janvier-15 juillet; Emis à 99,50 % (en vue de la conversion ou du remboursement des bons du Trésor 1932-1937 venant à échéance le 1 ^{er} octobre 1937). Prise de souscription payable : a) En bons du Trésor 1932-1937 non estampillés, venant à échéance le 1 ^{er} octobre 1937, par échange contre un même capital nominal et attribution d'une soulte de 67 fr. 30 pour 1.000 francs nominal admis à l'échange; b) En espèces.	700.000.000
Octobre 1940 (14)	Obligations décennales 1940-1950 4 % net. 1 ^{re} série, coupon 1 ^{er} octobre; 2 ^e série, coupon 1 ^{er} avril; Emis à 97,50 %.	3.000.000.000 (en deux séries au capital de 1.500.000.000 fr. chacune.)
Mai 1941 (15)	Certificats de Trésorerie 3,5 % net à 5 ans; Coupon 15 mai-15 novembre; Emis à 99 %.	2.500.000.000
Septembre 1941 (16)	Certificats de Trésorerie 3,5 % net à 5 ans; Coupon 1 ^{er} septembre émis à 99,50 %; Admis pour leur valeur réelle en paiement d'un montant au moins équivalent d'impôts directs et de taxes y assimilées.	2.925.000.000
Juin-juillet 1942 (17)	Certificats de Trésorerie 3,5 % 1942 à 5, 10 ou 15 ans d'échéance au plus (1 ^{re} série), émis au pair.	4.375.000.000
Décembre 1942 (18)	Certificats de Trésorerie 3,5 % 1942 à 5, 10 ou 15 ans d'échéance au plus (2 ^e série).	5.175.000.000

le public par l'Etat depuis 1912 jusqu'en août 1944 (suite).

ÉCHÉANCE	AMORTISSEMENT	REMBOURSEMENT OU CONVERSION
<p>Au pair le 15 juillet 1942.</p>		<p>Emprunt consolidé en 1937. Remboursés à l'échéance.</p>
	<p>En 10 ans, soit par rachats en bourse au-dessous du pair, soit par tirages au sort annuels.</p>	
<p>Au pair le 15 mai 1946.</p>		
<p>Au pair le 1^{er} septembre 1946.</p>		
<p>A 101 % le 1^{er} juin 1947 ou 107 % le 1^{er} juin 1952 ou 115 % le 1^{er} juin 1957.</p>		
<p>A 101 % le 1^{er} décembre 1947 ou 107 % le 1^{er} décembre 1952 ou 115 % le 1^{er} décembre 1957.</p>		

TABLEAU X. — Emprunts à moyen terme émis dans le p

DATES D'ÉMISSION	DÉNOMINATION DES EMPRUNTS	MONTANT NOMINAL
Octobre 1943 (19)	Certificats de Trésorerie 3,5 % 1943 à 5, 10 ou 20 ans d'échéance au plus, émis au pair.	6.725.000.000
Avril 1944 (20)	Certificats de Trésorerie 3,5 % 1944, à 10 ans d'échéance, émis au pair.	5.300.000.000
Août 1944 (21)	Certificats de Trésorerie 3,5 % 1944, à 10 ans d'échéance, émis au pair.	4.150.000.000
Depuis octobre 1941	Certificats de Trésorerie 3,5 % à 5 ans; Émis en vue du paiement de certaines créances à charge de l'Etat (réquisitions, fournitures faites et services rendus à l'Etat).	
Depuis février 1942	Certificats de Trésorerie à moins de 5 ans; Le taux d'intérêt doit être fixé par le Ministre des finances; Émis pour le règlement des créances financières belges sur l'étranger.	
Depuis mai 1942	Certificats de Trésorerie 1 % à 5 ans, émis pour le règlement des achats et des réquisitions de véhicules automobiles effectués en Belgique par l'autorité alle- mande.	

POUR M

dan le public par l'Etat depuis 1912 jusqu'en août 1944 (suite et fin).

ÉCHÉANCE	AMORTISSEMENT	REMBOURSEMENT OU CONVERSION
A 101 % le 15 octobre 1948 ou 105 % le 15 octobre 1953 ou 115 % le 15 octobre 1963. A 102 % le 15 avril 1954. A 102 % le 15 août 1954.		
MÉMOIRE		

TABLEAU XI. — Sort réservé aux emprunts à moyen term émi

DATES D'ÉMISSION	DÉNOMINATION DES EMPRUNTS	MONTANT NOMINAL
1912 (1)	Bons du Trésor à 5 ans, 4 %.	300.000.000
1915-1918 (2)	Bons interprovinciaux 5 % : 1 ^{re} émission. 2 ^e émission. 3 ^e émission. 4 ^e émission. 5 ^e émission.	1 ^{re} série . . . 120.000.000 2 ^e série . . . 120.000.000 3 ^e série . . . 120.000.000 4 ^e série . . . 120.000.000 5 ^e série . . . 150.000.000 6 ^e série . . . 150.000.000 7 ^e série . . . 182.500.000 8 ^e série . . . 183.750.000 9 ^e série . . . 187.750.000 10 ^e série . . . 195.350.000 11 ^e série . . . 198.500.000 12 ^e série . . . 139.950.000 1.867.800.000
Novembre 1918 (3)	Bons du Trésor 5 % 1918 à 3 ans, Restauration monétaire.	3.040.342.700
Décembre 1920 (5)	Bons décennaux 5 % Eupen, Malmédy et Saint-Vith.	45.000.000
Septembre 1921 (6)	Bons du Trésor 5 % à 5 ans provenant de l'échange des bons de Restauration monétaire.	1.879.405.300 (à fin octobre 1921.)
Octobre 1922 (8)	Bons du Trésor 5 % 1922 à 10 ans.	769.743.000
1923-1924 et 1925 (9)	Bons du Trésor 5 % 1923-1924 et 1925 à 5 ans.	647.610.000
Octobre 1931 (10)	Bons 5 % à 10 ans 1931-1941.	311.000.000
Janvier 1932 (11)	Obligations quinquennales 6 % 1932-1937.	250.000.000

émis dans le public par l'Etat depuis 1912 jusqu'à la guerre.

ÉCHÉANCE	SORT RÉSERVÉ
1 ^{er} août 1917.	Renouvellement facultatif pour 3 ans au taux de 5 %.
	Les bons non prorogés (50 millions environ) ont été remboursés le 1 ^{er} août 1919.
	La totalité des bons (250 millions environ) prorogés au 1 ^{er} août 1920 fut remboursée à cette date.
10 décembre 1917.	L'échéance des 4 premières séries a été prorogée obligatoirement deux fois : d'abord de 2 ans, ensuite de 5 ans.
10 mars 1918.	A l'expiration des nouvelles échéances fixées, le choix fut laissé entre le remboursement en espèces ou l'échange contre des bons du Trésor 5 % 1923-1924 et 1925 (9).
10 juin 1918.	Le montant des bons remboursés s'élève à 1.296.100.000 francs.
10 septembre 1918.	
10 décembre 1918.	
10 mars 1919.	
10 juin 1919.	
10 septembre 1919.	
10 décembre 1919.	
10 mars 1920.	
10 juin 1920.	
10 septembre 1920.	
1 ^{er} décembre 1921.	Conversion facultative en bons du Trésor 5 % à 5 ans (6)
31 décembre 1930.	Remboursement à l'échéance.
1 ^{er} décembre 1926.	Conversion forcée : 1° Soit en actions privilégiées de la Société Nationale des Chemins de Fer belges ; 2° Soit en bons du Trésor remboursables au fur et à mesure des disponibilités du Fonds d'amortissement de la Dette publique.
1 ^{er} octobre 1932.	Conversion facultative en bons du Trésor 5 % 1932-1937 (12).
1 ^{re} série : 10 décembre 1928.	Remboursement aux échéances fixées.
2 ^e série : 10 mars 1929.	
3 ^e série : 10 juin 1929.	
4 ^e série : 10 septembre 1929.	
5 ^e série : 10 décembre 1929.	
6 ^e série : 10 juin 1930.	
7 ^e série : 10 septembre 1930.	
Amortissements annuels à raison de 1/10 ^e de l'emprunt par an.	1932-1933-1934 : remboursements annuels de 31.100.000 francs. Mai 1935 : conversion facultative en titres de la Dette Unifiée 4 % (1 ^{re} série).
20 janvier 1937.	Mai 1935 : conversion facultative en titres de la Dette Unifiée 4 % (1 ^{re} série).

TABLEAU XI. — Sort réservé aux emprunts à moyen terme émis

DATES D'ÉMISSION	DÉNOMINATION DES EMPRUNTS	MONTANT NOMINAL
Octobre 1932 (12)	Bons du Trésor 5 % à 5 ans 1932-1937. En mai 1935, le taux d'intérêt a été réduit à 3,5 % et le taux de remboursement porté de 102,50 % à 105 %.	830.000.000
Juillet 1937 (13)	Bons du Trésor 2,5 % à 5 ans 1937-1942.	700.000.000

émis dans le public par l'Etat depuis 1912 jusqu'à la guerre (suite et fin).

ÉCHÉANCE	SORT RÉSERVÉ
1 ^{er} octobre 1937.	Conversion facultative en bons du Trésor 2,5 % à 5 ans 1937-1942 (13).
15 juillet 1942.	Remboursement à l'échéance.

LE BILAN DE L'ÉTAT

PAR

ALFRED DORCO

CONSERVATEUR DES BONS DU TRÉSOR À PARIS

For the purpose of this report, the following is given:

Name of the person or organization	Address
The American People	Washington, D. C.
The American People	Washington, D. C.
The American People	Washington, D. C.

CHAPITRE PREMIER.

Historique.

LE BILAN DE L'ÉTAT

PAR

ALFRED DORCQ

CONSERVATEUR DES HYPOTHÈQUES A BRUXELLES

LE BILAN DE L'ÉTAT

PAR

ALFRED DORCO

CONSEILLER DES MINISTÈRES A NANTES

CHAPITRE PREMIER.

Historique.

L'inventaire général des propriétés nationales est à l'origine du bilan de l'Etat, dont il constitue d'ailleurs l'élément de base.

L'idée d'inventorier les biens appartenant à la Nation, qu'elle réponde à un souci de bonne gestion ou au besoin d'affermir le crédit de l'Etat, n'est pas nouvelle. Déjà par un décret des 12-17 avril 1791 (1), l'Assemblée nationale, « désirant faire connaître par approximation la valeur des domaines nationaux qui sont le gage des assignats », décrétait que serait dressé « l'état de la valeur présumée » de ces domaines. Sous la Convention comme sous les régimes ultérieurs, et jusqu'à la fin de l'Empire, cette intention est poursuivie, et il s'y ajoute bientôt la décision d'établir un tableau détaillé de tous les immeubles et droits incorporels de la Nation, tant des biens inaliénables que de ceux affectés à des services publics. Ce tableau, inspiré d'un besoin de contrôle administratif plutôt que de la considération du crédit de l'Etat, fait apparaître généralement la valeur capitale et le produit annuel, s'il en existe, des biens inventoriés. Souvent il indique aussi la valeur approximative des meubles corporels. Sans doute les résultats étaient-ils satisfaisants, car l'administration impériale ordonna à de multiples reprises, souvent même d'année en année, le renouvellement de l'inventaire.

Sous le régime hollandais et pendant les premières années de notre indépendance, cette louable préoccupation ne paraît pas animer les gouvernements successifs. Il faut attendre la loi du 15 mai 1846, organique de la comptabilité publique, pour retrouver, bien imparfaite encore et inspirée de la législation française contemporaine, l'idée d'un inventaire des biens de l'Etat.

Aux termes de l'article 47 de cette loi, « le mobilier fourni par l'Etat est inventorié » ; les inventaires, déposés aux archives

(1) *Pasinomie*, t. II, p. 294.

du Ministère des finances, de la Cour des Comptes et de chaque ministère ou administration affectataire, sont tenus à jour par des récolements effectués à la fin de chaque année et à chaque mutation des fonctionnaires responsables. — L'article 48 dispose que les chefs des départements ministériels remettent à la Cour des Comptes, entre autres documents, « un tableau détaillé des propriétés et rentes de l'Etat ». — Enfin, l'article 52 est relatif à la garde, à la conservation et à l'emploi du matériel.

Ce dernier article tend uniquement à établir, à côté de la comptabilité des deniers, une comptabilité des matières : il n'intéresse qu'indirectement notre sujet. Les deux autres dispositions, au contraire, méritent qu'on s'y arrête, parce que leur application ne peut qu'aider à l'établissement d'un inventaire général, base du bilan, et qu'en fait l'administration n'a pas manqué, dans toute la mesure du possible, d'en tirer cette utilité pratique.

L'article 47, dont un arrêté royal du 26 mars 1858 a réglé l'exécution, répond à une nécessité évidente de surveillance. Ce contrôle purement paperassier est, au demeurant, eu égard à l'importance et à la complexité de notre organisation administrative, devenu à notre avis plus théorique qu'efficace. Il n'est pas certain qu'il vise tous les biens meubles appartenant à l'Etat et, en tout cas, il ne comporte pas d'évaluation. L'inventaire du mobilier et les procès-verbaux périodiques de récolement n'en constituent pas moins des documents de base intéressants, pour autant que tous les services de l'Etat respectent scrupuleusement les prescriptions de la loi.

L'article 48, en ordonnant de dresser un tableau détaillé des immeubles de l'Etat, est autrement important. Il semble bien exclu toutefois que, dans la pensée du législateur, ce tableau doive indiquer la valeur capitale des immeubles. Ainsi qu'il résulte de l'article 184 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat, son objet est essentiellement de permettre à la Cour des Comptes, par le rapprochement des divers documents qui lui sont communiqués, de contrôler le compte général de l'Etat (1).

Pendant quelque quatre-vingts ans, l'application de l'article 48,

(1) Voy. HENRI MATTON, *Droit budgétaire*, n° 1571.

tentée très sérieusement à plusieurs reprises, n'a laissé que des déceptions.

À la suite d'une demande faite par M. Malou dans la séance du Sénat du 18 décembre 1867, M. Frère-Orban, Ministre des finances, avait prié son administration d'établir le relevé des domaines de l'Etat, avec indication de leur produit détaillé. Ce relevé, limité d'ailleurs aux biens gérés par l'Administration des Domaines — partie infime du domaine immobilier de l'Etat —, fut dressé en décembre 1868.

Peu après, la Cour des Comptes ayant, par sa lettre du 1^{er} août 1871, réclamé pour la première fois la production du tableau général prescrit par l'article 48, M. Malou, devenu Ministre des finances, s'attacha à la formation d'une statistique plus complète et mieux coordonnée que la précédente. Cette tentative aboutit à un résultat positif mais très partiel : le tableau des forêts domaniales, qui fut déposé sur le bureau de la Chambre des représentants le 1^{er} décembre 1875 (1). Ce tableau indiquait notamment la superficie des forêts, leur valeur capitale et le revenu des dix dernières années. Pour le surplus, l'Administration des Domaines, chargée de coordonner le travail des divers départements, ne put qu'enregistrer un échec et, le 23 juin 1882, elle se résigna à laisser au chef de chaque département ministériel le soin d'exécuter, en ce qui le regardait, la disposition de l'article 48. C'était pratiquement, malgré l'insistance du Parlement (2), l'abandon du programme établi par M. Malou.

En juin 1897, la Cour des Comptes revient à la charge, mais, se rendant compte des difficultés matérielles qui s'attachent à la production annuelle du tableau prévu par la loi, elle demande de lui envoyer une première fois un tableau détaillé des propriétés immobilières, indiquant les revenus des biens, à l'exclusion des valeurs en capital, et de l'informer chaque année des changements survenus. Nouvelles tentatives, nouvel échec.

En juillet 1907, la Cour des Comptes imagine de constituer le tableau détaillé au moyen des articles du cadastre ouverts

(1) *Doc. parlam.*, Chambre, session 1875-1876, n° 29.

(2) Voy. notamment rapport de M. d'Andrimont, *Doc. parlam.*, Chambre, session 1882-1883, n° 112.

au nom de l'Etat. Ainsi pourrait être formé l'inventaire du domaine national, à l'exclusion des routes, canaux et chemins de fer. Ce travail fut exécuté et même, avec des fortunes diverses, tenu au courant pendant quelques années. Il fut abandonné en 1930, après la création de la Commission chargée d'étudier les moyens de dresser un inventaire général. Au surplus, il est permis de douter que les faibles avantages que l'on espérait tirer de cet essai fussent en rapport avec la somme d'efforts et les dépenses élevées qu'il exigeait.

Insistons-y, les dispositions prérappelées de la loi de 1846 sont étrangères à la notion de bilan. Les inventaires dont on envisage périodiquement l'établissement peuvent contenir une évaluation en capital, ils ne sortent cependant pas du cadre des statistiques de contrôle ordonnées par la loi. C'est, semble-t-il, en 1897 qu'apparaît nettement pour la première fois l'idée d'opposer l'actif de l'Etat au montant de la Dette publique, et l'on verra, avec le temps, cette idée s'affirmer et se préciser sans cesse, et cheminer d'ailleurs de conserve avec la conception voisine, mais d'inspiration différente, inscrite dans la loi sur la comptabilité publique.

Répondant, le 14 avril 1897, à un membre du Sénat qui avait affirmé « que tout citoyen belge, en naissant, est plus pauvre que Job sur son fumier », M. le Ministre de Smet de Naeyer annonçait son intention d'établir, à l'instar de la Suisse, l'inventaire des richesses nationales, dont l'ensemble dépassait de beaucoup, à son avis, le montant de notre dette. A ce projet de faire apparaître périodiquement l'accroissement progressif du patrimoine de l'Etat, et même de celui des provinces et des communes, M. de Smet de Naeyer associait celui de ne faire intervenir strictement l'emprunt que pour les dépenses d'équipement économique et de la défense nationale. Par cette double esquisse de sa politique financière, il entendait exprimer la volonté du Gouvernement de consolider le renom de notre crédit à l'étranger.

Dans son rapport sur un projet de loi relatif à l'amortissement de la dette publique (1), la section centrale de la Chambre, présidée par M. Schollaert et ayant pour rapporteur M. Cooreman, souligne à son tour, mais avec plus de développement technique,

(1) *Doc. parlam.*, Chambre, session 1900-1901, p. 633.

le grand intérêt qui s'attache à l'inventaire des divers éléments de contre-valeur de la dette publique, à sa tenue à jour et à sa reproduction dans les situations annuelles du Trésor.

« Comment », lit-on dans ce rapport, « concilier la nécessité de porter et de tenir l'outillage économique du pays à la hauteur des exigences du progrès et de la concurrence, avec cette autre nécessité de ne pas développer plus que de raison le capital et les charges de la Dette publique ? »

» Le problème contient deux termes qu'il y a lieu de dégager, à savoir : l'équivalence entre la Dette et sa contre-partie, et la méthode à adopter pour ne pas dépasser le point d'équilibre.

» L'existence d'une dette se justifie dans la proportion où l'actif constitué par les fonds d'emprunt représente, à toute époque, en capital et rendement, la contre-valeur certaine du passif en principal et charges. Cette formule implique l'obligation, d'une part, d'estimer la contre-partie de la Dette, non d'après le prix qu'elle a coûté, mais d'après sa valeur actuelle et le rendement qu'elle donne tant au Trésor qu'à l'activité économique du pays ; et, d'autre part, de tenir largement compte des multiples chances de dépréciation de l'actif ainsi estimé. »

Lors de l'examen du budget des voies et moyens pour l'exercice 1906, la section centrale de la Chambre, ayant pour président M. Schollaert et pour rapporteur M. Tibbaut (1), observait que les budgets, malgré leur sincérité, ne permettent pas d'embrasser la situation financière dans son ensemble, qu'ils ne constituent que des mouvements de fonds, *en recettes et dépenses annuelles*, qu'ils n'indiquent ni l'actif ni le passif constitués. Et d'insister pour que l'on établisse « un inventaire de la contre-valeur de la Dette publique ».

Apparemment intimidé par les difficultés de la tâche, dominé par le souvenir des échecs antérieurs, dus surtout au manque de collaboration entre les divers départements, sceptique au surplus quant à la possibilité d'évaluer les immeubles placés hors du commerce, le département des Finances ne bouda cependant pas à l'entreprise. Tout en menant des enquêtes à l'étranger,

(1) *Doc. parlam.*, Chambre, session 1905-1906, n° 15.

il entreprit en 1907, sous l'impulsion de M. le Ministre Liebaert, de dresser tout d'abord un inventaire estimatif des immeubles en prenant comme point de départ les extraits cadastraux établis à la demande de la Cour des Comptes. Mais, en août 1914, ce travail, mené en ordre dispersé et sans idée directrice suffisante, n'avait donné aucun résultat positif.

Il fut repris en 1922, à l'initiative de M. Theunis, Premier Ministre et Ministre des finances. L'Administration des Domaines fut chargée de diriger l'entreprise et de rassembler les renseignements à fournir par les divers départements. Assez rapidement fut dressé l'inventaire des forêts domaniales et celui des biens gérés par les Domaines. Retardée, il est vrai, par la crise monétaire et le déséquilibre des prix en résultant, l'œuvre n'avancait toutefois pas. En dépit des insistances nombreuses de M. Cyr. Van Overbergh dans ses rapports au Sénat, l'Administration des Domaines se heurtait à l'inertie de la plupart des services et aussi, il faut bien l'avouer, à un scepticisme très grand quant aux possibilités pratiques d'exécution et même à l'utilité d'un inventaire. Si M. Van Overbergh répétait à chaque occasion que « l'intérêt du pays et son crédit exigent la connaissance de nos ressources, de notre actif », certains, par contre, considéraient l'inventaire général comme un travail académique dénué d'utilité pratique ; d'autres n'hésitaient même pas à y voir une entreprise utopique. De son côté, M. Wauwermans, dans son rapport sur le budget de la dette publique pour l'exercice 1927 (1), exprimait l'avis que le bilan de l'Etat ne peut se concevoir, car, d'après lui, l'avoir principal de l'Etat consiste dans sa créance de droit politique, au titre de l'impôt, sur l'ensemble des forces productrices de la Nation, et tout ce que l'on peut rechercher, c'est si les revenus de l'Etat, qui sont fonction de ces forces, sont susceptibles de couvrir la charge annuelle des emprunts, en capital et intérêts.

Pour sortir de l'impasse où l'on se trouvait en raison de ces controverses, des nombreuses difficultés de réalisation et du manque de coopération entre les services intéressés, l'Administration des Domaines suggéra de créer un comité chargé d'étudier et de limiter les données du problème.

(1) *Doc. parlem.*, Chambre, session 1926-1927, n° 72.

Un arrêté royal du 16 janvier 1931 (*Moniteur* du 18 janvier 1931, n° 18), complété par celui du 10 mars 1931 (*Moniteur* du 19 mars 1931, n° 78), pris sur la proposition du baron Maurice Houtart, Ministre des finances, institua un Comité « chargé d'étudier les conditions dans lesquelles pourrait être dressé l'inventaire général des propriétés de l'Etat ». Ce comité comprenait des personnalités du monde politique, des économistes et des représentants de tous les départements ministériels ; il fut présidé par M. Van Overbergh, et M. Max-Léo Gérard en devint le rapporteur général.

Le 30 novembre 1931, le Comité remettait au Ministre des finances un volumineux rapport qui résumait les études auxquelles il s'était livré et donnait les renseignements susceptibles de servir de base à un travail complet et définitif. Le Comité y exprimait la conclusion qu'à s'en tenir aux méthodes simples et pratiques qu'il préconisait, il serait facile, sans se livrer à un long travail et sans exposer des frais, de dresser l'inventaire général des biens de l'Etat et de se faire une idée d'ensemble de la valeur qu'ils représentent. Et le Comité ajoutait : « Comparée à l'importance de la dette, cette valeur permettra de se rendre compte des sacrifices consentis par la Nation pour l'organisation, l'outillage et l'utilité du pays ».

A la vérité, le Comité d'études, poussant assez loin ses investigations, avait pu se convaincre de la possibilité pratique de réaliser l'inventaire général si longtemps attendu. Dans certains domaines inexplorés ou d'une pénétration difficile — par exemple, l'évaluation des monuments publics, celle des réseaux ferrés —, on était arrivé à des résultats des plus encourageants. Un long chapitre du rapport était consacré à la question des participations de l'Etat : pour la première fois en Belgique, se trouvaient dégagés, pour l'ensemble des établissements ou institutions dans lesquels l'Etat possède des intérêts, d'un côté, les éléments actifs, de l'autre, les engagements directs ou éventuels du Trésor.

Aussi le succès était-il assuré, en dépit des difficultés que présente un travail aussi vaste et aussi complexe, lorsqu'un arrêté royal du 11 mars 1933 (*Moniteur* du 25 mars 1933, n° 84), contresigné par tous les ministres, institua au Ministère des finances une commission chargée, sous la direction de M. Van Overbergh, de présider à la confection de l'inventaire général

des propriétés de l'Etat, selon le plan établi par le Comité d'études. Les travaux de cette commission aboutirent à la publication, en 1935, d'un rapport général dont la rédaction avait été confiée, une nouvelle fois, à M. Max-Léo Gérard.

Cet important document, après l'exposé du but poursuivi et des méthodes employées, indiquait, par catégorie de biens ou par service affectataire, la valeur des multiples éléments actifs et passifs de notre patrimoine. De ces éléments, il dégageait, à la date du 31 décembre 1932, notre premier bilan national.

La Commission d'inventaire avait eu soin de souligner qu'il était indispensable, si l'on voulait ne pas perdre le bénéfice des efforts accomplis, d'assurer d'année en année la tenue au courant de l'inventaire général. Se ralliant à cette conclusion, le Gouvernement créa au Ministère des finances, par arrêté royal du 12 septembre 1936 (*Moniteur* du 25 septembre 1936, n° 269), une Commission permanente chargée de la mise à jour régulière de l'inventaire; M. Max-Léo Gérard en devint le président.

Cette Commission a publié successivement, en 1938 et en 1939, le bilan de l'Etat au 31 décembre de chacune des années 1935 et 1936. Les événements de mai 1940 ont interrompu la confection du bilan de 1937. La guerre terminée, la Commission a dressé le bilan au 31 décembre 1947; il sera dit quelques mots de ce dernier bilan au chapitre IV ci-après.

CHAPITRE II.

L'utilité d'un bilan de l'Etat.

Il est notoire, et la Commission d'inventaire n'a pas manqué de porter son attention sur ce fait, que plusieurs pays d'Europe ont établi depuis longtemps l'inventaire estimatif de leur patrimoine et publient chaque année le bilan de l'Etat.

Le bilan de l'Etat italien et celui de la Confédération suisse sont particulièrement suggestifs. Mention mérite aussi d'être faite d'un bilan publié par le Gouvernement polonais à la date du 1^{er} janvier 1927, lequel est accompagné d'un intéressant exposé des méthodes adoptées pour établir l'inventaire et la valeur des biens.

Ces précédents étrangers témoignent, après la fermentation d'idées que nous avons vue se manifester pendant près de cinquante ans en Belgique, de l'utilité, voire de la nécessité qui s'attache à la publication du bilan de l'Etat. Mais en quoi consiste cette utilité ou cette nécessité ?

Tout en se plaçant dans le cadre de la loi du 15 mai 1846, la Commission d'inventaire était persuadée que la publication du bilan national et de sa mise à jour annuelle présente un intérêt essentiellement pratique au point de vue du crédit de l'Etat. Non pas que l'Etat puisse, par l'exposé de sa situation active et passive, affermir sa position de la même manière qu'un particulier : la plupart des biens nationaux sont inaliénables en droit ou en fait ; tous sont au surplus insaisissables. Mais il est au plus haut point utile que les créanciers de l'Etat soient assurés que les emprunts ont été faits, soit à des fins directement productrices, soit pour assurer la vie économique et politique du pays, sa protection, l'épanouissement intellectuel, scientifique et artistique de la Nation. « La Belgique, estimait la Commission dans son rapport sur le bilan de 1932, améliorera donc sa position sur le marché international des capitaux en tirant pleinement parti des arguments que lui fournira l'établissement d'un inventaire de ses propriétés. »

Cette utilité première du bilan de l'Etat, sur laquelle se fondaient dès l'origine — nous l'avons vu — les protagonistes de l'inventaire général, n'est plus guère contestée aujourd'hui. Ainsi que la Commission le soulignait dans ses rapports sur les inventaires de 1935 et de 1936, la confrontation des bilans successifs, en exprimant les fluctuations en valeur du patrimoine collectif et des charges publiques, la fait ressortir mieux encore.

Mais, depuis la publication des travaux de la Commission, le débat s'est élargi. Des spécialistes des questions financières et comptables ont mis l'accent sur d'autres avantages pratiques susceptibles d'être tirés de la publication régulière du bilan national. D'autre part, pour donner à ce bilan plus d'exactitude technique, l'on en vient à l'idée d'introduire le concept de bilan, de comptabilité de capitaux dans l'organisation de notre comptabilité publique, qui, traditionnellement, excluait en principe cette notion de pratique et de droit privés.

A la vérité, la Commission avait pu se rendre compte que, si l'inventaire général est la base du bilan, celui-ci par contre doit avoir, dans une bonne mesure, un « support comptable ». Dans ses rapports sur les bilans des années 1935 et 1936, elle avait insisté sur l'opportunité d'appropriier la comptabilité publique « à l'objet d'une statistique en valeurs capitales », de manière à distinguer aisément les dépenses d'administration ou de gestion et les dépenses destinées à accroître le patrimoine collectif, ces deux catégories de dépenses étant éparses dans les budgets ordinaires et le budget extraordinaire et même dans le budget pour ordre.

Un vaste champ de recherches est actuellement ouvert, où des auteurs tentent de jeter les bases d'une comptabilité publique modernisée, qui s'inspirerait davantage des méthodes suivies en comptabilité privée. Bien que cette question complexe reste controversée, il est permis, en effet, de concevoir, à côté de la comptabilité publique traditionnelle, qui est essentiellement une comptabilité d'engagements, chargée surtout d'opposer les charges annuelles aux ressources ordinaires, une comptabilité de capitaux ou de patrimoine, qui permettrait de dégager directement, par des procédés techniques et sans recherches extra-comptables, le bilan exact de l'Etat et les résultats de la gestion (1).

Pour autant que le coût d'une réforme de ce genre ne soit pas excessif — et il semble que cet obstacle puisse être écarté —, les multiples avantages qu'on y trouverait ne seraient pas à dédaigner : technicité et partant précision plus grandes du bilan, d'où interprétation plus facile et autorité plus certaine des éléments susceptibles d'influencer le crédit de l'Etat ; — appréciation des résultats économiques de la gestion des divers services publics et contrôle plus développé des deniers publics ; —

(1) Cons. notamment : EMILE COLIN, « La réforme de la comptabilité publique belge », *Questions commerciales*, juillet et septembre 1936 ; E. LECAT, *La Réforme des Télégraphes et des Téléphones et la Réforme de la comptabilité de l'Etat*, p. 576 et suiv. ; CHATEL, « La comptabilité de l'Etat », *Revue belge des sciences commerciales*, juillet à octobre 1937 ; et parmi les publications de l'Institut belge de finances publiques : G. EVERS, *Le bilan de l'Etat* ; JUSSIANT, ROGER et VAN DER REST, *Le problème des finances publiques en Belgique et la politique économique* ; E. LECAT, *Le bilan en comptabilité publique*.

détermination d'un rythme d'amortissement approprié aux divers objets et indépendant de l'amortissement financier, etc.

La plupart de ces notions appellent une discussion approfondie qui ne trouve pas sa place ici. L'appréciation des résultats de gestion par l'emploi d'une comptabilité industrielle, par exemple, si elle s'impose pour les services à activité économique, est moins importante pour les administrations d'autorité ; encore ne faut-il pas la rejeter *a priori* : le recours à des procédés strictement comptables mais simplifiés permettrait peut-être, dans bien des cas, d'améliorer les conditions de gestion.

Qu'il nous suffise de souligner que l'orientation nouvelle que nous venons d'esquisser, à quelque solution qu'elle aboutisse en ce qui concerne le statut de notre comptabilité publique, aura tout au moins eu ce mérite de mettre en lumière l'intérêt très grand que présente le bilan de l'Etat.

CHAPITRE III.

Mode de réalisation de l'inventaire général.

Si évoluée que soit l'idée du bilan national, il importera toujours d'étayer périodiquement celui-ci d'un inventaire établi par des procédés aussi précis que possible.

Il n'est donc pas sans intérêt de rappeler, très sommairement, les méthodes de travail et les moyens de réalisation adoptés par la Commission d'inventaire. Soulignons-le en passant, pour vaincre les multiples difficultés d'exécution, et aussi certaines préventions, l'existence d'un organisme central et interministériel qui assure l'unité de vues, dirige et coordonne les travaux des multiples services intéressés est et restera une condition essentielle du succès.

La Commission créée en 1933 a établi la nomenclature et l'évaluation de tous les biens composant le patrimoine de l'Etat, sans tenir compte, étant donné le but poursuivi, ni de leur plus ou moins grand degré de productivité, ni de leur caractère de domanialité publique ou privée. Tous les biens, meubles et immeubles, sont groupés par service affectataire, cette notion répondant le mieux également à l'objectif comptable envisagé.

Pour le premier inventaire, établi au 31 décembre 1932, la Commission a dû nécessairement recourir à la méthode rigoureuse mais très laborieuse d'un inventaire direct, les investigations de chaque service portant sur tous et chacun des objets ou ouvrages placés sous sa gestion. Pour les inventaires de 1935 et 1936, la Commission a appliqué un mode d'opérer plus simple, mais aussi plus approximatif dans l'état de notre comptabilité, consistant à dégager des données comptables toutes les dépenses correspondant à un enrichissement effectif, à l'exclusion des dépenses d'entretien et autres ayant le caractère de charges de gestion. La Commission comptait renouveler l'inventaire tous les cinq ans par la méthode directe.

Comment fut résolue la question, si longtemps réputée insoluble, des évaluations ?

Hormis quelques monuments ou ruines historiques, tous les biens immeubles, routes, canaux, ouvrages d'art, travaux d'appropriation du domaine public naturel, monuments publics, sont l'objet d'une évaluation dans l'inventaire. Pareillement, tous les biens meubles quelconques, mobilier de bureau, matériel, même le matériel et les stocks militaires, y figurent pour leur contre-valeur en argent.

Pour les immeubles, là où la valeur vénale n'existait pas ou qu'une évaluation sur cette base n'eût eu aucun sens, par exemple pour les ouvrages d'art ou les monuments publics, on a choisi le coût actuel de construction affecté d'un coefficient de dépréciation, souvent largement compté, eu égard à la vétusté, au degré d'utilité, aux qualités fonctionnelles, etc., des biens évalués. Pour d'importantes catégories de biens, par exemple l'assiette des routes et des canaux, il fut possible très souvent d'appliquer des moyennes forfaitaires d'ailleurs modérées.

L'emploi de moyennes forfaitaires fut la règle pour le mobilier en général, une évaluation directe ne s'imposant que pour certaines catégories spéciales, telles les œuvres d'art.

Que ce vaste travail d'évaluation ait toujours été aisé, il serait évidemment exagéré de l'affirmer. Cependant, grâce à la bonne volonté de tous les services intéressés, toutes les difficultés d'exécution finirent par s'aplanir. Même à l'égard des biens dont l'estimation, depuis des décades, apparaissait aux administrations comme impossible — ouvrages d'art, ouvrages mili-

taires, réseaux ferrés, bibliothèques, etc. — l'emploi des méthodes indiquées plus haut — et d'application facile pour les techniciens — a donné un résultat satisfaisant et conforme à l'objet de l'entreprise. L'on peut affirmer que, suivant le mot d'ordre de la Commission aux services d'exécution, les évaluations adoptées sont « modérées, raisonnables, facilement défendables ». Les développements du rapport sur le bilan au 31 décembre 1932 fournissent d'amples précisions à cet égard ; pour achever de s'en persuader, il suffirait de consulter les volumineux dossiers constitués par la Commission.

Comme il a été dit déjà, les inventaires de 1935 et 1936 ont été alimentés directement par les documents de la comptabilité. La principale difficulté de ce travail consistait, d'une part, à dégager, de l'ensemble des dépenses budgétaires, celles qui correspondaient à une augmentation d'actif, d'autre part, à déterminer un coefficient d'amortissement approprié aux diverses catégories de biens. Le choix de ce coefficient fut l'objet d'un examen particulièrement attentif, facilité d'ailleurs par les observations faites en cette matière au sein de plusieurs administrations techniques.

L'inventaire de 1947 a dû forcément être établi dans la plupart des cas selon la méthode directe. Pour l'évaluation des biens existant avant la guerre, les administrations ont généralement repris les estimations des bilans antérieurs, qu'elles ont affectées d'un coefficient particulièrement modéré : 2 le plus souvent, 3 au maximum.

CHAPITRE IV.

Aperçu du bilan de l'Etat.

Les quatre bilans établis jusqu'ici par la Commission d'inventaire passent en revue tous les éléments actifs et passifs du patrimoine national.

Après les *biens de l'Etat en général*, rubrique la plus importante qui comprend l'ensemble des biens meubles et immeubles appartenant directement à l'Etat, y figurent, sous le titre des *institutions autonomes*, les organismes de décentralisation, tels des établissements à gestion autonome, comme le Fonds d'amortisse-

ment de la Dette publique ou l'Office de la Navigation, ou des organismes juridiquement distincts de l'Etat, comme la Régie des Télégraphes et des Téléphones. Puis viennent les *avoirs et engagements du Trésor* (encaisses, portefeuille du Trésor, Caisse des dépôts et consignations, Office des chèques postaux, etc.), les *créances et dettes résultant de la guerre*, et enfin le *passif général de l'Etat* (Dette publique proprement dite, rentes sans expression de capital, engagements divers de l'Etat).

Sous la mention *comptes d'ordre* sont portés, à côté de l'actif et du passif inscrits au bilan de la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite, des engagements éventuels de l'Etat, telle la garantie donnée par l'Etat à certains emprunts communaux, garantie purement virtuelle ou qui ne jouerait pas, en fait, sans un recours compensatoire contre les débiteurs.

En annexe, apparaissent certains *établissements autonomes de l'Etat* (Donation royale, Institution royale de Messines, patrimoine personnel des Académies, etc.) que la Commission a détachés du bilan proprement dit de l'Etat afin de ne pas créer une confusion au sujet des propriétés qu'ils détiennent.

Compte tenu de quelques rectifications d'écritures opérées lors de la confection des bilans de 1935 et de 1936, la confrontation des balances finales fournit le tableau comparatif reproduit ci-après (p. 396-397).

On constatera que le bilan de 1947 accuse un solde passif de 127.451 millions. Pour prévenir toute fausse interprétation, il convient de présenter quelques observations sur ce bilan, que la Commission a d'ailleurs qualifié de bilan de transition.

D'une part, si l'actif passe de 58.420 millions en 1936 à 234.675 millions en 1947, soit une majoration à l'indice 4, il est bon de souligner que cette augmentation résulte en partie de nouveaux investissements et qu'en réalité la valeur des biens inventoriés avant-guerre n'a été affectée que d'un coefficient variant de 2 à 3. Les évaluations ayant été faites à un moment où subsistait une incertitude très grande au sujet de l'évolution probable des marchés, la Commission avait tenu à ce que les chiffres adoptés n'éveillent en aucune façon l'idée d'une stabilisation possible à un taux qui aurait pu être taxé d'excessif.

Si le travail devait être refait actuellement, et que la Commission portât, par exemple, de 2 1/2 à 3 le coefficient moyen de

majoration des biens de l'Etat en général, évalués à 43.534 millions en 1936, il en résulterait une augmentation de l'actif de l'ordre de 22 milliards.

D'autre part, on constate que la Dette publique passe de 41.479 millions en 1936 à 258.186 millions en 1947, soit six fois plus, et c'est là le principal facteur de déséquilibre du bilan. Mais la Dette comprend un poste de 43.983 millions, montant de l'emprunt d'assainissement monétaire, qui sera résorbé dans une mesure sensible au moyen du produit des impôts exceptionnels votés en 1945, produit qui ne figure pas à l'actif du bilan.

Le solde passif arrêté au 31 décembre 1947 ne doit donc être admis que sous le bénéfice d'une réduction probable de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards. La différence, qui restera considérable, exprimera, en ce qui concerne le patrimoine de l'Etat, le tribut payé par notre pays à la guerre ; en d'autres termes, elle donnera la mesure dans laquelle l'accroissement de la Dette publique n'a pas correspondu à des investissements utiles.

Conclusions.

Par ce rapide exposé, nous avons voulu, en premier lieu, suivre l'évolution des idées touchant l'inventaire des biens de l'Etat et le bilan national. Dans l'ensemble, on constate que la notion d'inventaire de contrôle et celle de bilan, après avoir cheminé séparément, semblent vouloir se rapprocher sous l'empire des nécessités, voire simplement des réalités. En effet, si le bilan gagne à être étayé sur la comptabilité, par contre le contrôle trouve des facilités évidentes à être axé sur une organisation comptable. Peut-être allons-nous vers un système nouveau de comptabilité publique qui réaliserait en quelque sorte la synthèse de deux concepts jusqu'ici voisins mais différents, vers la tenue d'une véritable comptabilité de patrimoine et de résultats, qui emprunterait largement aux méthodes suivies en matière industrielle ou commerciale, et au sein de laquelle — et grâce à laquelle — le contrôle serait complètement assuré. Dans ce programme de réforme d'un secteur important de notre droit public, il ne peut évidemment être question d'improviser. Que la doctrine établisse d'abord les limites du nécessaire et du possible, car

toute grande innovation doit être un compromis entre ces deux considérations primordiales. Et qu'ensuite, si l'on décide de passer aux réalisations, l'on procède par paliers, en commençant par les services de l'Etat à activité économique, de manière à expérimenter la méthode et à ne pas bouleverser le système traditionnel qui, sans être parfait, n'est tout de même pas dépourvu de mérites.

Notre second objectif a été de montrer que le bilan de l'Etat ne constitue pas un travail d'intérêt purement théorique, mais qu'il est permis d'en tirer des conséquences pratiques de la plus grande importance du point de vue du crédit de l'Etat, du contrôle des deniers publics comme d'une organisation meilleure des services. Ne serait-ce que par l'exégèse qu'il a provoquée dès son apparition, ce document paraît répondre à une idée de nécessité, et il est probable qu'il deviendra, avec le temps, l'un des éléments principaux d'une politique rationnelle des finances publiques.

A ces vues générales, nous nous bornerons à ajouter deux considérations particulières, déjà exprimées par la Commission d'inventaire.

Si objectivement qu'aient été établies les estimations figurant au bilan de l'Etat, si faciles à justifier qu'elles soient, il n'est pas douteux qu'elles gagneraient en signification si leur relation avec les données de la comptabilité pouvait s'établir d'une manière plus rigoureuse que dans l'organisation actuelle. Sans viser à la refonte structurelle envisagée plus haut, qui n'est pas encore venue à maturité, il est permis de concevoir, nous l'avons déjà dit, une réforme plus modeste, consistant à approprier la comptabilité publique aux besoins d'une statistique en valeurs d'investissement. Du même coup, il serait possible de publier le bilan annuel de l'Etat avec plus de célérité et de lui donner ainsi sa pleine efficacité.

D'autre part, l'interpénétration des finances de l'Etat et de celles des autres organismes publics est aujourd'hui telle — que l'on songe notamment à la politique de subventions en matière de travaux publics — que le seul bilan de l'Etat ne suffit pas à mesurer l'évolution en valeur des avoirs de la collectivité belge et de ses engagements. Au surplus, les biens des pouvoirs subordonnés font, en dernière analyse, partie du patrimoine

national. Il serait donc logique d'établir également le bilan des provinces, des communes, et même des établissements publics. Ainsi serait réalisé le vœu déjà émis en 1897 par l'un des premiers protagonistes du bilan national, M. le Ministre de Smet de Naeyer.

Tableau comparé des

CHAPITRES GÉNÉRAUX DU BILAN	BILAN AU 31 DÉCEMBRE 1932		BILAN AU 31 DÉCEMBRE 1935	
	Actif	Passif	Actif	Passif
1. Biens de l'Etat en général	40.786.988.753,33		42.777.002.419,68	
2. Institutions autonomes.	3.459.104.618,18	1.182.718.641,39	4.154.680.527,48	1.229.779.238,15
3. Avoirs et engagements du Trésor. . .	8.897.255.526,64	6.027.898.073,43	12.746.415.065,06	7.895.625.954,15
4. Créances et dettes de guerre	pour mémoire	pour mémoire	pour mémoire	pour mémoire
5. Passif général de l'Etat		40.331.838.243,14		43.951.923.965,15
6. Solde final		5.600.893.940,19		6.600.768.854,15
	<u>53.143.348.898,15</u>	<u>53.143.348.898,15</u>	<u>59.678.098.012,22</u>	<u>59.678.098.012,22</u>
7. Comptes d'ordre.	<u>11.963.910.434,44</u>	<u>11.963.910.434,44</u>	<u>17.604.582.030,21</u>	<u>17.604.582.030,21</u>
8. Etablissements autonomes indépendants de l'Etat . . .	490.565.365,45		511.487.364,44	

part des bilans de l'Etat belge.

CHAPITRES GÉNÉRAUX DU BILAN	BILAN AU 31 DÉCEMBRE 1936		BILAN AU 31 DÉCEMBRE 1947	
	Actif	Passif	Actif	Passif
1. Biens de l'Etat en général	43.533.737.783,20		117.717.730.229,36	
2. Institutions auto- nomes.	4.944.067.588,26	1.233.148.825,44	16.416.506.331,90	5.181.421.687,19
3. Avoirs et engage- ments du Trésor . .	9.942.610.699,81	7.038.541.760,15	100.531.030.815,91	92.539.783.012,57
4. Créances et dettes de guerre	pour mémoire	pour mémoire	pour mémoire	pour mémoire
5. Passif général de l'Etat.		43.504.676.575,12		264.395.261.801,41
6. Solde final		6.644.048.910,56	127.451.199.124,00	
	<u>58.420.416.071,27</u>	<u>58.420.416.071,27</u>	<u>362.116.466.501,17</u>	<u>362.116.466.501,17</u>
7. Comptes d'ordre .	<u>20.299.818.013,18</u>	<u>20.299.818.013,18</u>	<u>42.207.210.412,05</u>	<u>42.207.210.412,05</u>
8. Etablissements auto- nomes indépendants de l'Etat	528.385.151,84		1.242.129.212,26	

Ministre de l'Intérieur

Le Ministre de l'Intérieur a l'honneur de vous adresser ci-joint le rapport de la Commission chargée de l'étude de la proposition de loi relative à la réorganisation des services de l'Administration centrale.

En conséquence, il vous prie de vouloir bien en saisir le Conseil d'Etat, conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1901.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Le Ministre de l'Intérieur

Le Ministre de l'Intérieur

Le Ministre de l'Intérieur

Le Ministre de l'Intérieur

Le Ministre de l'Intérieur

Le Ministre de l'Intérieur

Le Ministre de l'Intérieur

CHAPITRE PREMIER
Considérations générales.

L'argent n'est plus le roi de la guerre. En 1918 et en 1945
le monde n'est plus le même. Les deux guerres ont été les mêmes
dans un monde différent et les deux victoires ont été les mêmes
dans un monde différent. Les deux guerres ont été les mêmes
dans un monde différent et les deux victoires ont été les mêmes
dans un monde différent.

LES FINANCES PUBLIQUES PENDANT L'OCCUPATION ALLEMANDE DE 1940 A 1945

PAR

J. VANHEURCK

ADMINISTRATEUR-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ADMINISTRATION
DE LA TRÉSORERIE ET DE LA DETTE PUBLIQUE

Les circonstances de la guerre ont entraîné un développement
anormal de la dette publique. Le rôle de la dette publique a été
essentiellement le même pendant la guerre que pendant la paix. Les
problèmes de la dette publique ont été les mêmes pendant la guerre
qu'ils le sont pendant la paix.

Les premières années, malgré tout, ont été les plus difficiles
de la guerre. Les premiers ont été les plus difficiles de la guerre.
Les premiers ont été les plus difficiles de la guerre. Les premiers
ont été les plus difficiles de la guerre. Les premiers ont été les
plus difficiles de la guerre. Les premiers ont été les plus difficiles
de la guerre. Les premiers ont été les plus difficiles de la guerre.

Une analyse des dépenses publiques à la fin de l'occupation
allemande fait apparaître une situation telle que jamais depuis
son indépendance le pays n'en a connu de semblable.

LES FINANCES PUBLIQUES
PENDANT
L'OCCUPATION ALLEMANDE
DE 1940 A 1945

PAR

J. VANHURGE

ADMINISTRATEUR-GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIQUE
DE LA THÉORIE ET DE LA PRATIQUE

CHAPITRE PREMIER.

Considérations générales.

L'argent n'est plus le nerf de la guerre. En 1918 et en 1945 les hostilités ont pris fin, non point parce que les caisses de l'Etat étaient vides, mais par l'épuisement économique d'un des deux groupes d'adversaires entraînant l'affaiblissement progressif du potentiel militaire.

Les moyens techniques, dont disposent les Etats pour se procurer les disponibilités, se sont développés et perfectionnés au point que la question financière a cessé d'être primordiale, malgré l'accroissement formidable du coût des guerres modernes.

Malheureusement, l'ingéniosité dont l'Etat fait preuve pour échapper à une disette dangereuse des moyens de paiement pendant les hostilités, laisse, après la paix, les finances publiques dans un délabrement tel que leur restauration se heurte à des problèmes d'une gravité exceptionnelle. Une guerre longue et totale épuise économiquement le pays et le redressement des finances postule nécessairement, en fin de compte, une activité intense.

Ces constatations graves pour les pays belligérants deviennent angoissantes lorsqu'il s'agit de pays occupés par l'ennemi, spécialement lorsque l'occupation revêt le caractère que les Allemands lui ont imprimé de 1940 à 1944.

Les premiers peuvent, malgré tout, préparer la paix pendant la guerre. Les seconds ont subi la loi du vainqueur provisoire, exploitant pour ses fins personnelles les territoires tombés sous sa domination : arrêt des importations et des exportations, si ce n'est au profit de l'occupant, épuisement total des stocks, usure de l'outillage, endettement de l'Etat, création de moyens monétaires sans contre-partie active.

Une analyse des finances publiques à la fin de l'occupation allemande fait apparaître une situation telle que jamais, depuis son indépendance, le pays n'en a connu de semblable.

CHAPITRE II.

Le budget.

SECTION I^{re}. — FORME DU BUDGET.

Contrairement à leur attitude pendant l'occupation de 1914-1918, les Allemands ont laissé, de 1940 à 1944, aux autorités belges le soin d'administrer le pays. En principe, l'occupant exerçait simplement une certaine surveillance sur les affaires, mais, lorsque son intérêt militaire ou politique était en jeu, des conseils ou des ordres dictaient la conduite à suivre.

Sans Parlement, sans Roi, sans Ministres, le pays n'avait plus, pour prendre la direction de l'administration du pays, que les secrétaires généraux des divers ministères.

N'examinons pas la question de savoir si ces hauts fonctionnaires pouvaient ou devaient, eu égard aux circonstances, s'écarter des dispositions de la loi du 10 mai 1940 en prenant des arrêtés ayant le caractère de lois ou d'arrêtés royaux. Quoi qu'il en soit, les lois budgétaires ont été remplacées durant l'occupation par des « budgets généraux provisoires » arrêtés par le secrétaire général du Ministère des finances et publiés au *Moniteur belge* après revision par l'occupant.

Au point de vue de la forme, ces budgets sont semblables à ceux d'avant la guerre, sauf, d'une part, que les dépenses sont subdivisées en dépenses normales et dépenses résultant de la guerre (mais non imposées par l'occupation), et, d'autre part, que le budget extraordinaire ne forme plus un document distinct : les dépenses en sont réparties entre les divers Départements ministériels disposant des crédits.

Ces budgets comprennent la disposition prorogeant pour un an, au vœu de la Constitution, les lois d'impôt.

N'y figuraient pas, les dépenses considérables que l'occupant imposa au pays et dont il sera question ci-après.

SECTION II. — RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES
PENDANT L'OCCUPATION (1).

Dès 1939 les finances publiques belges reflétaient l'effort militaire du pays. Le budget de cet exercice prévoyait un boni, qui se transforma en déficit en cours d'exécution sous l'influence de la mobilisation et du commencement de la guerre en Europe (septembre 1939).

§ 1^{er}. — *Recettes.*

Jusqu'à l'invasion de la Belgique, le produit des impôts atteignait de 9 à 10 milliards par an, se répartissant par parts assez sensiblement égales entre les trois grandes sources, à savoir : les Contributions directes, les Douanes et Accises et l'Enregistrement.

L'état de guerre bouleversa profondément cet équilibre, surtout dans les secteurs affectés par le manque d'importations, par le ralentissement des affaires ou par l'évasion fiscale due aux transactions clandestines.

Les tableaux ci-après traduisent ces modifications en chiffres. Ils sont dressés par année et non point par exercice budgétaire, afin de mieux montrer pour 1940 les effets de la guerre et des premiers mois de l'occupation, et, pour les années suivantes, la progression due à la fiscalité renforcée. Il s'agit de chiffres provisoires, les comptes définitifs de ces années n'ayant pas encore été arrêtés.

Recettes d'impôts avant l'occupation.

(En millions de francs.)

Catégories	Année 1939	Année 1940 (4 premiers mois)
Contributions directes.	3.366	1.272
Douanes et accises	2.978	934
Enregistrement	3.196	1.186
TOTAL DES IMPÔTS	9.540	3.392

(1) Cette étude ne vise que les opérations financières effectuées en territoire occupé, à l'exclusion de celles qui ont été faites à l'intervention du Gouvernement belge établi à Londres.

Recettes budgétaires pendant l'occupation.

(En millions de francs.)

Catégories	Année	Année	Année	Année	Année	TOTAL
	1940				1944	
	(8 der- niers mois)	1941	1942	1943	(8 pre- miers mois)	
Contributions						
directes	1.620	4.789	5.591	7.474	5.317	24.791
Douanes et accises .	1.367	2.603	2.829	2.269	1.379	10.447
Enregistrement . . .	1.792	4.891	5.405	5.446	3.486	21.020
TOTAL DES IMPÔTS .	4.779	12.283	13.825	15.189	10.182	56.258
Autres recettes	442	2.185	2.450	2.049	1.593	8.719
TOTAL GÉNÉRAL .	5.221	14.468	16.275	17.238	11.775	64.977

§ 2. — Dépenses.

Selon notre organisation budgétaire, les dépenses sont groupées par Département ministériel et jusqu'en mai 1940 la comptabilité publique était tenue exclusivement selon les articles budgétaires.

Pendant l'occupation, un système de comptabilisation plus rapide fut mis au point. Il ne se substitue pas au premier, lequel répond à des prescriptions légales, mais il donne, avec toute la fréquence et la célérité voulues, le moyen de voir clair, de mois en mois, dans l'important mouvement de fonds que nécessite l'ensemble des recettes et des paiements faits par le Trésor et ses comptables.

A cette occasion, les dépenses budgétaires ne furent plus groupées seulement par Département, avec, pour chacun d'eux, totalisation des dépenses de toute nature prévues à son budget. Il fut jugé préférable de les classer aussi par catégorie pour l'ensemble des Départements ministériels, de façon à ce que les situations mensuelles indiquent, pour les dépenses de personnel, subsides, pensions, etc., la totalité des dépenses d'une même nature imputables sur les budgets des divers Départements.

Le tableau qui suit donne les résultats de cette méthode. Les dépenses y figurent, comme ci-dessus pour les recettes, par année et non par exercice.

Dépenses budgétaires pendant l'occupation.

(En millions de francs.)

Catégories	Année	Année 1941	Année 1942	Année 1943	Année	TOTAL
	1940 (8 der- niers mois)				1944 (8 pre- miers mois)	
Dette	947	3.009	3.088	4.268	2.594	13.906
Personnel	1.722	4.069	4.938	5.083	3.717	19.529
Matériel	600	1.479	1.078	1.073	622	4.852
Subsides	166	747	684	853	838	3.288
Prévoyance sociale.	302	367	716	2.053	1.241	4.679
Secours	1.117	1.717	1.461	595	1.155	6.045
Non-valeurs	424	1.264	1.232	1.326	852	5.098
Pensions	1.620	2.888	3.241	3.388	2.921	14.058
Travaux	683	1.525	1.346	970	378	4.902
	7.581	17.065	17.784	19.609	14.318	76.357

L'augmentation des dépenses a suivi une courbe pareille à celle des recettes si on fait abstraction de la période anormale de 1940, et la situation serait très convenable s'il n'y avait les énormes dépenses extra-budgétaires sans autre couverture que le produit des emprunts et l'inflation.

Comparaison entre les recettes et les dépenses.

(En millions de francs.)

Année	Recettes	Dépenses	Rapport
1940 (8 derniers mois)	5.221	7.581	68,87 %
1941	14.468	17.065	84,79 %
1942	16.275	17.784	91,51 %
1943	17.238	19.609	87,91 %
1944 (8 premiers mois)	11.775	14.318	82,29 %
TOTAL	64.977	76.357	85,11 %

§ 3. — *Fiscalité.*

De 1939 à 1944 le rendement des impôts passe de 9 1/2 à plus de 15 milliards de francs.

Cette augmentation résulte dans une certaine mesure de la majoration, assez modérée, du taux officiel des prix et salaires, mais surtout de l'aggravation de la fiscalité.

Déjà la loi du 10 janvier 1940 avait établi un impôt de 70 p. c. sur les bénéfiques exceptionnels et, au moment où l'invasion se produisit, de nouvelles mesures fiscales étaient soumises aux délibérations des Chambres.

Pendant l'occupation, l'autorité allemande manifesta à plusieurs reprises l'intention d'introduire dans le pays le système fiscal allemand dans son ensemble. Le but était clair : il s'agissait d'intégrer la Belgique dans la future économie européenne, que l'envahisseur visait à instaurer, et d'empêcher que des différences fiscales puissent faciliter la concurrence avec des produits allemands. Cette intention s'exprima clairement par un projet, non réalisé, de suppression de la frontière douanière entre la Belgique et l'Allemagne.

L'assimilation des fiscalités belge et allemande ne réussit pas davantage, mais, néanmoins, certains impôts et taxes furent renforcés sensiblement, ce qui ne manquait pas de peser lourdement sur une économie appauvrie. Le poids des impôts devenait d'autant plus sensible que beaucoup d'activités échappaient à la taxation, soit qu'il s'agissait de les cacher à l'occupant, soit qu'elles s'exerçaient directement au profit de celui-ci. D'autre part, l'insuffisance du rationnement provoquait le développement d'un marché noir pratiquant des prix représentant dix, vingt, trente fois, ou davantage, ceux du marché officiel ; l'aggravation des impôts directs touchait ainsi péniblement les personnes à revenu fixe, dont le taux des rémunérations n'avait été que faiblement majoré.

Voyons comment se présente la situation pour chaque catégorie d'impôts :

a) Contributions directes.

Une série considérable de changements ont été apportés à la législation existante. Certains d'entre eux peuvent être consi-

dérés comme des modifications de structure. Il suffira d'en indiquer les principales :

a) Au point de vue de l'application des impôts sur les revenus, les sociétés de personnes à responsabilité limitée sont assimilées à des sociétés de personnes (arrêté du 30 décembre 1940) (1) ;

b) L'imposition des bénéfices des sociétés en nom collectif, des sociétés en commandite simple et des sociétés à responsabilité limitée se fait dans la personne de chacun des associés et non plus dans le chef de la personne juridique (arrêté du 2 mars 1942) ;

c) Application de la taxe professionnelle et de la contribution nationale de crise sur la totalité des bénéfices, qu'ils soient distribués ou non, y compris les tantièmes.

En contre-partie, la taxe mobilière sur les revenus d'actions et parts est réduite de 26,4 p. c. à 10 p. c. mais atteint dans la suite 15 p. c. (arrêtés des 22 septembre 1941, 27 février 1942 et 6 février 1943) ;

d) Le taux de la contribution nationale de crise, dont le maximum atteignait avant la guerre 4 p. c. des revenus professionnels et 4 1/2 p. c. des revenus de capitaux investis et des revenus des propriétés immobilières, est porté à 15 p. c. pour les trois catégories tandis que le minimum augmente proportionnellement (arrêtés des 22 octobre 1940 et 30 décembre 1940) ;

e) Majoration du taux de la taxe professionnelle et de l'impôt complémentaire personnel pour certaines catégories de redevables (arrêté du 2 mars 1942).

b) Douanes et Accises.

La diminution du rendement de l'accise sur la bière, par suite de l'abaissement de sa densité, est compensée par une augmentation des droits.

Sont majorés également les droits sur les tabacs, le sucre, l'alcool et quelques autres produits.

Le tarif des douanes, dans son ensemble, est resté ce qu'il était au 10 mai 1940.

(1) Cet arrêté a été déclaré illégal par un arrêté de la Cour d'appel de Bruxelles du 28 juin 1944. La libération du territoire est intervenue avant que la Cour de cassation ait pu se prononcer.

Il est à signaler qu'après l'annexion, par un acte unilatéral, des cantons d'Eupen, de Malmédy et de Saint-Vith, ainsi que de dix autres communes belges, il fallut reculer notre frontière douanière de l'est. Mais pour ménager aux industriels de ces territoires leurs débouchés en Belgique, les produits de leur fabrication furent admis en franchise des droits d'entrée dans les limites des contingents annuels.

A la date du 15 août 1940, le Grand-Duché de Luxembourg fut absorbé par l'Allemagne. Du coup, se trouva suspendue l'application de la Convention de 1921 établissant une Union économique belgo-luxembourgeoise. Toutefois, la douane belge continua à ne pas percevoir de droits d'entrée sur les marchandises originaires ou en provenance du Luxembourg, la réciprocité existant dans le Grand-Duché pour les produits belges.

c) Enregistrement.

La législation relative aux droits et taxes perçues par cette administration n'a pas subi de modifications essentielles, sauf que le taux de la taxe de transmission ordinaire est porté de 3,50 p. c. à 4,50 p. c., celui des taxes forfaitaires de 7 p. c. à 9 p. c. et celui de la taxe de facture de 3,50 p. m. à 4,50 p. m. (arrêté du 13 janvier 1941.)

D'autre part, la taxe sur les opérations de bourse passe de 1,20 p. m. à 2,50 p. m. (arrêté du 9 mai 1941.)

CHAPITRE III.

Opérations extra-budgétaires.

Si la situation financière apparaît comme normale lorsqu'on l'examine uniquement à la lumière des chiffres budgétaires tels qu'ils sont établis ci-dessus, elle apparaît sous un jour infiniment plus sombre si on la complète par l'indication des opérations extra-budgétaires. Il s'agit là de sommes énormes avancées par le Trésor, soit à des institutions ayant subi le contre-coup de l'occupation, soit à l'autorité occupante.

SECTION I^{re}. — AVANCES DE TRÉSORERIE
A DES ORGANISMES BELGES.

a) *Société Nationale des Chemins de fer belges.* — Aux termes de l'article 53 de la Convention de La Haye, le pouvoir occupant a le droit de saisir les moyens de transport moyennant restitution et règlement des indemnités après la paix. Une ordonnance allemande du 14 août 1940 règle la question de la Société Nationale des Chemins de fer belges, mais l'occupant ne fait pas usage de son pouvoir d'exploiter lui-même le réseau. Il laisse cette exploitation à la Société Nationale en fixant les conditions et prix des transports. Les tarifs furent maintenus à des niveaux très bas, malgré l'augmentation des charges.

Les frais d'entretien, ainsi que le manque de recettes provenant de la limitation des transports civils et du non-paiement par l'occupant de ses propres transports par fer, ont mis la Société Nationale devant un déficit constant. Elle n'a pu continuer à payer ses dépenses que grâce aux avances de trésorerie qui lui étaient nécessaires chaque mois.

Ces avances, dont aucune n'a encore été remboursée, atteignaient au 31 août 1944 un total de 7.051 millions. Leur règlement devra faire l'objet de mesures appropriées. Bien entendu, ce chiffre représente uniquement les besoins de caisse qui se sont manifestés pendant l'occupation et non pas l'ensemble des dommages subis par le réseau.

b) *Régie des Télégraphes et Téléphones.* — Une situation semblable s'est présentée pour la Régie des Télégraphes et des Téléphones. Là aussi, les réseaux et les installations ont dû être remis et maintenus en état, malgré les destructions dues à la guerre ; et là, comme aux chemins de fer, la limitation du trafic civil et le non-paiement des prestations fournies à l'occupant ont mis la Régie en déficit constant.

L'appoint nécessaire pour faire face à cette insuffisance de ressources a été fourni par le Trésor, sous forme d'avances non encore remboursées qui atteignaient au 31 août 1944 un total de 675 millions et d'une avance de 10 millions qui fut remboursée.

c) Pour le *ravitaillement de la population*, il a fallu acheter à l'étranger des quantités assez fortes de céréales panifiables.

Le Trésor a financé ces achats et a dû subir la perte résultant de la différence entre le prix de revient de ces céréales étrangères et le prix officiel belge auquel elles furent cédées aux meuneries.

Les sommes payées par le Trésor pendant la période d'occupation ont atteint 3.538 millions, sur lesquels 1.328 millions seulement avaient été remboursés à fin août 1944.

d) *Divers*. — Il a fallu, sous l'occupation, consentir également des avances à divers organismes, notamment aux provinces, aux communes et aux commissions d'assistance publique.

Ces avances se sont élevées à 2.197 millions et ont été remboursées au Trésor à concurrence de 937 millions.

L'ensemble des avances du Trésor visées sous les quatre catégories ci-dessus s'est traduit au 31 août 1944 par un décaissement total net de 11.196 millions.

En voici le détail par année :

Avances de Trésorerie.

(En millions de francs.)

Nature des dépenses	Année	Année	Année	Année	Année	TOTAL
	1940				1941	
	(8 der- niers mois)				(8 pre- miers mois)	
—	—	—	—	—	—	—
S. N. C. F. B.	725	1.275	1.345	1.375	2.331	7.051
Régie des T. T.	—	290	195	150	50	685
Ravitaillement	103	1.054	838	614	929	3.538
Divers organismes ...	1.552	607	—	38	—	2.197
	2.380	3.226	2.378	2.177	3.310	13.471
					Remboursements	— 2.275
					SOLDE	11.196

SECTION II. — DÉPENSES IMPOSÉES PAR L'OCCUPANT.

Les décaissements effectués par le Trésor jusqu'à fin août 1944, époque de la libération de Bruxelles par les Alliés, sont loin de refléter le coût de la guerre et de l'occupation. Les années à venir seront lourdement chargées des conséquences financières de l'invasion du pays.

Dans l'annexe au projet de loi relatif aux avoirs monétaires bloqués ou temporairement indisponibles (Chambre, 1944-1945, n° 115), le Ministre des finances essaie de chiffrer les pertes globales de la guerre jusqu'à la date précitée. Bien qu'il s'agisse, dans beaucoup de cas, d'estimations que les faits corrigeront dans la suite, il est intéressant de résumer ces évaluations ou de les compléter par quelques renseignements complémentaires avant d'isoler les dépenses et les charges financières effectivement supportées pendant l'occupation.

Dans ce document on entend par « pertes globales résultant de la guerre l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers, des services et des capitaux qui ont été perdus, détruits, détériorés ou endommagés par suite de la guerre ou de l'occupation allemande, ou dont la disposition ou la jouissance a été enlevée à la collectivité nationale par l'occupant ou à son profit ».

a) *Pertes humaines.* — Il est difficile de chiffrer dès à présent la charge qui incombera à l'Etat du chef du paiement des pensions civiles et militaires.

b) *Matériel, équipement et installations militaires.* — La totalité du matériel et des équipements a été perdue. Beaucoup d'installations ont été détruites ou endommagées. On peut estimer leur coût, valeur 1939, à 24 milliards de francs, mais, eu égard à l'impossibilité d'évaluer leur valeur réelle, on peut noter ce poste pour mémoire, sauf en ce qui concerne les immeubles (voy. litt. i).

c) *Reichskreditkassenscheine et monnaies allemandes.* — En attendant le financement des dépenses allemandes en Belgique par les contributions de guerre payées en francs belges, l'occupant mit en circulation une monnaie spéciale, les Reichskreditkassenscheine. En août 1942 ces signes monétaires furent retirés de la circulation et échangés par la Banque d'Emission de Bruxelles, institution belge, créée par une ordonnance allemande, contre

des billets de la Banque Nationale de Belgique. Au 2 septembre 1944 la Banque d'Emission en détenait pour 3.566 millions de francs, chiffre auquel il faut ajouter les avoirs en autres devises, notamment en Reichsmarks et en Rentenmarks. Le total atteint 4.223 millions de francs.

d) *Frais d'occupation*. — Il s'agit de 67 milliards de francs au total. Ce montant mérite qu'on entre dans quelques détails que le document parlementaire précité ne donne pas.

Le 26 juillet 1940 le commandant militaire pour la Belgique et le Nord de la France adresse au secrétaire général du Ministère des finances une lettre rappelant que, d'après la Convention de La Haye, l'Etat belge est obligé de supporter les frais d'occupation de l'armée allemande, et il demande un acompte de 3 milliards de francs sur une somme à déterminer ultérieurement.

Les autorités belges restées au pays, sans discuter le principe, font remarquer que le montant est excessif, étant donné que l'administration du pays reste assurée par les fonctionnaires belges et que l'ordre est assuré par la police et la gendarmerie belges.

Les Allemands maintiennent leurs exigences et les 3 milliards de francs sont versés le 20 août 1940. Il est probable qu'un refus des autorités belges aurait provoqué la mise en circulation, sans contrôle, de Reichskreditkassenscheine par l'armée occupante.

Un nouveau versement de 2 1/2 milliards de francs est réclamé le 27 novembre 1940, toujours à titre d'acompte. Ce fut en vain que les autorités belges opposèrent des arguments juridiques pour contester le droit à un versement aussi élevé : l'article 49 de la Convention de La Haye exclut le paiement par la population occupée des soldes et traitements de l'armée occupante ; les contributions de guerre doivent être en rapport avec les ressources du pays ; elles ne peuvent servir à l'entretien des troupes actives, etc. Le résultat fut négatif et les 2 1/2 milliards furent versés.

En fait, les Allemands consacrèrent le produit des contributions de guerre non seulement à l'entretien d'une armée d'occupation, mais également au paiement des frais des troupes destinées à combattre la Grande-Bretagne et, enfin, pour une grande part, à la spoliation économique du pays, mettant ainsi à la

charge de la collectivité belge le paiement des réquisitions qui leur incombait selon l'article 52 de la Convention de La Haye.

Depuis janvier 1941 jusqu'au 30 septembre 1941 une somme mensuelle de 1 milliard de francs fut exigée et versée. A partir du 1^{er} octobre 1941 jusqu'à la fin de l'occupation le montant mensuel des frais d'occupation fut fixé à 1 1/2 milliard de francs par mois. En outre, pour avril, mai et juin 1941 une somme supplémentaire de 250 millions de francs par mois fut prélevée.

e) *Frais de logement et d'installation des troupes allemandes.* — Malgré l'obligation imposée par l'article 52 de la Convention de La Haye de payer toutes réquisitions de choses et de services, l'occupant mit, par une ordonnance du 17 décembre 1940, à la charge du Trésor belge les indemnités pour frais de logement et d'installation de l'armée allemande. A la fin de l'occupation les sommes décaissées de ce chef atteignaient 5.766 millions de francs, mais la liquidation des dossiers en suspens, conformément à l'arrêté-loi du 31 octobre 1944, fera passer cette somme à plus de 6 milliards de francs.

f) *Interventions financières diverses.* — Citons encore 161 millions de francs payés en réparation des dommages de guerre subis par des ressortissants allemands et 180 millions de francs versés par le Trésor belge au titre de butin de guerre. Pour ce dernier poste les prétentions allemandes portaient primitivement sur 1.400 millions de francs, soit 900 millions de francs en billets de banque qui auraient été détruits ou distribués par l'armée après la capitulation et 500 millions de francs représentant les soldes créditeurs des services militaires auprès de l'Office des chèques postaux. Les prétentions allemandes ne reposant sur aucune base sérieuse, la somme à verser put, après de longues négociations, être ramenée à 180 millions de francs.

g) *Opérations en soi-disant clearing.* — L'organisation en 1940 d'un clearing, d'abord entre la Belgique et l'Allemagne, ensuite entre la Belgique et la plupart des pays d'Europe, permit à l'Allemagne de prélever, sans compensation, sur la Belgique pour 61.792 millions de francs en choses et services. Les opérations d'importation et d'exportation se réglaient financièrement pour les divers pays par la Deutsche Verrechnungskasse à Berlin. Jusqu'au début de 1941, le clearing belgo-allemand

n'accusait qu'un solde créditeur en faveur de la Belgique d'environ 1 milliard de francs, mais dans la suite cette institution devint un instrument destiné à prélever le maximum de biens et de services sur le pays. C'est par cette voie qu'une grande partie des stocks et de la production prit le chemin de l'Allemagne.

Ce fut la Banque d'Emission à Bruxelles, créée par l'occupant, qui fut chargée du financement du clearing.

Quand un exportateur livrait une marchandise à un importateur membre du clearing, la Banque d'Emission payait et portait dans sa comptabilité une créance équivalente sur la Deutsche Verrechnungskasse à Berlin. L'inverse se faisait en cas d'importation.

Dans la mesure où le solde général était favorable à la Belgique, celle-ci payait donc les prélèvements opérés par l'occupant sur l'économie belge.

A cet effet, la Banque d'Emission fit notamment appel à des avances de la Banque Nationale, à concurrence de 64 1/2 milliards de francs, le Ministère des finances, de son côté, garantissant la Banque d'Emission « contre tout préjudice pouvant résulter, soit de la dépréciation, soit du non-paiement des sommes en Reichsmarks et des sommes en francs belges ou en monnaies étrangères provenant de la réalisation des dits Reichsmarks (avoirs inscrits à son crédit soit chez la Deutsche Reichsbank, la Deutsche Verrechnungskasse, les Reichskreditkassen ou, exceptionnellement, chez d'autres banques étrangères) ».

Après l'occupation, l'ensemble des créances de la Banque d'Emission couvert par cette garantie atteignait 66,9 milliards de francs, dont 61.792 millions pour le soi-disant clearing (62.665 millions en y comprenant les créances sur la Reichsbank).

L'insolvabilité de l'Allemagne a eu pour effet de faire jouer cette garantie. Afin d'assainir la situation de la Banque Nationale de Belgique, l'Etat, par la loi du 28 juillet 1948, a repris pour son compte la créance de celle-ci sur la Banque d'Emission, institution dont la liquidation devra être organisée. Comme il vient d'être dit, cette créance s'élevait à 64 1/2 milliards de francs.

Le tableau suivant montre l'évolution du solde créditeur de la Belgique à la Deutsche Verrechnungskasse à Berlin ; il fait apparaître le changement de la politique allemande à partir de 1941, lorsqu'il apparaît que la guerre-éclair devait se transformer en guerre d'usure :

	Clearing général	Clearing belgo-allemand
	(En millions de francs.)	
Fin 1940	853	743
Fin 1941	7.514	7.028
Fin 1942	24.037	22.223
Fin 1943	47.959	44.068
Septembre 1944	61.792	57.426

h) *Réquisitions.* — La plupart des réquisitions ont été payées par l'occupant au moyen des frais d'occupation. Néanmoins, on peut estimer à environ 5 milliards de francs (valeur 1939) celles qui n'ont pas été liquidées. Il s'agit notamment des prestations imposées à la Société Nationale des Chemins de fer belges et à la Régie des Télégraphes et Téléphones ainsi que des confiscations de biens.

i) *Dommmages de guerre et d'occupation aux biens.* — L'annexe au document parlementaire n° 117 du 16 mai 1945 évalue, sous toutes réserves, et en francs de 1939, à 7 milliards les dommages subis par le domaine public et à 23 milliards les dégâts causés au domaine privé.

Depuis lors, ces chiffres ont été mis au point :

<i>Domaine public :</i>	(En millions de francs.)
Marine et cabotage	2.098
Ports, ouvrages et installations maritimes	931
Rivages de la mer et dunes	17
Matériel roulant ferroviaire, voies et ouvrages d'art, approvisionnements	8.227
Chemins et routes	1.182
Services publics et municipaux	2.108
Patrimoine culturel	1.033
Matériel scientifique	914
Domaine militaire	3.874
	20.384
<i>Domaine privé :</i>	
Dommages déclarés : 34,5 milliards. Admis par l'administration.	24.400
	44.784
TOTAL	44.784

j) *Indemnités accordées à des inciviques de 1914-1918.* — Les allocations à des inciviques de 1914-1918, accordées par une commission instituée par une ordonnance allemande et dont le paiement fut imposé au Trésor belge, atteignirent 206 millions.

k) *Divers.* — Il est extrêmement difficile d'évaluer les pertes subies par le pays du chef de l'épuisement des stocks privés (vivres et vêtements), du manque d'entretien dont les immeubles privés, le mobilier, l'outillage ont souffert, de l'épuisement du sol et du cheptel, etc. Mais si on estime à 10 p. c. la dépréciation des immeubles, soit 13,7 milliards de francs, l'ensemble peut être arbitré à 20 milliards de francs au moins.

Total des pertes causées par l'occupant. — Deux difficultés se présentent lorsqu'il s'agit de traduire par un chiffre unique le total des pertes causées par l'occupant : tout d'abord, au fur et à mesure que l'occupation du pays se prolongeait, la valeur d'achat du franc diminuait ; ensuite, les pertes, telles qu'elles viennent d'être énumérées, représentent à la fois des pertes en capital et de simples diminutions du standing de la population.

Il s'agit donc, après addition, de rectifier le chiffre. Il s'agit aussi, en se plaçant sur le terrain qui nous occupe spécialement, d'isoler, parmi les pertes, les dépenses qui affectent les finances publiques de la période d'occupation de celles qui grèveront les finances publiques ou privées de l'avenir. Les premières ont été effectuées en francs 1940-1944 de valeur décroissante, les secondes sont évaluées en francs 1939.

Il est impossible de traduire exactement en francs 1939 et en francs 1944 les 210 milliards du tableau ci-contre, mais on restera certes dans les limites de la modération si on les estime entre 125 et 150 milliards en francs 1939 et entre 225 et 250 milliards en francs 1944.

Le total de 140.201 millions de francs, qui représente les dépenses effectives, comprend les 62.665 millions de francs du solde créditeur en clearing et les 4.223 millions afférents aux monnaies allemandes de la Banque d'Emission.

Pertes causées par l'occupant.

(En millions de francs.)

Catégories	Dépenses publiques de l'occu- pation (francs 1940-1944)	Pertes qui grè- veront en tout ou en partie les finances publi- ques après l'oc- cupation
a) Pertes humaines	—	?
b) Matériel, équipement et installations militaires	—	p. m.
c) Reichskreditkassenscheine et autres monnaies allemandes	4.223	—
d) Frais d'occupation	67.000	—
e) Frais de logement de l'armée d'occu- pation.	5.766	—
f) Interventions financières diverses . .	341	—
g) Solde créditeur en clearing	62.665	—
h) Réquisitions	—	5.000
i) Dommages de guerre et d'occupation aux biens	—	44.784
j) Inciviques 1914-1918	206	—
k) Divers	—	20.000
	140.201	69.784
		209.985

En réalité, ainsi qu'il a été exposé, cette dépense n'a pas été supportée directement par le Trésor, mais provisoirement par la Banque d'Emission. Il reste 73.313 millions de francs.

Il est intéressant de comparer 1914-1918 avec 1940-1944.

Pertes résultant de la guerre.

(En milliards de francs.)

	1914-1918 francs-or	1940-1944 francs de 1939
Total des pertes	10 à 11	125 à 150
En % de la fortune nationale	20 % à 22 %	28 % à 34 %
En % du revenu national	154 % à 170 %	192 % à 230 %

CHAPITRE IV.

Financement des opérations.

Résumons. Le Trésor a décaissé du 1^{er} mai 1940 au 31 août 1944 :

	(En millions de francs.)
1 ^o Pour les dépenses inscrites aux budgets	76.357
2 ^o Pour la partie non récupérée des avances de Trésorerie.	11.196
3 ^o Pour les dépenses imposées par l'occupant et payées directement par l'Etat	73.313
TOTAL	160.866

Comme nous l'avons vu, pour faire face à cette charge formidable, l'Etat n'a disposé, comme ressources normales (produits d'impôts et autres recettes budgétaires), que de 64.977 millions de francs, soit 40,40 p. c. des dépenses.

Si l'on ajoute aux dépenses les 66.888 millions de francs provisoirement supportés par la Banque d'Emission, soit au total 227.754 millions, le pourcentage descend à 28,5.

A titre de comparaison, notons que le pourcentage s'établit à 38 en France, à 25 aux Pays-Bas, à 50 en Grande-Bretagne et à 37 aux Etats-Unis.

La différence de 95.889 millions entre les dépenses et les recettes normales devait être couverte par d'autres moyens :

1^o Bien qu'elle n'ait pas été systématiquement effectuée à cette fin et qu'elle fût strictement limitée aux besoins accrus de billets de minime valeur et de monnaies divisionnaires, l'émission de *signes monétaires* a fourni une certaine partie de cette couverture.

Par suite de l'utilisation des sommes qui représentent la différence entre la valeur faciale des billets ainsi que des pièces de monnaie et leur prix de revient, le Trésor a disposé, au cours de l'occupation, d'une ressource de 3.531 millions, somme dont il demeurerait redevable envers le Fonds monétaire au 31 août 1944 et qui, aux termes de la loi organique de cette institution, aurait dû être convertie en fonds d'Etat, en or ou en devises-or.

2° Mais la part massive des ressources nécessaires fut obtenue par le recours à l'emprunt.

Pour déterminer le volume de l'aide réelle fournie par celui-ci sous l'occupation, il ne suffit pas de rechercher simplement la différence entre les chiffres de la dette publique respectivement au 10 mai 1940 et au 31 août 1944. Ces chiffres expriment des valeurs nominales, alors que certains emprunts furent émis au-dessous du pair. D'autre part, il y eut des conversions de titres qui modifièrent le volume nominal de la dette sans affecter aucunement l'encaisse du Trésor. Enfin, les extinctions de dette résultant des amortissements contractuels constituent une dépense inscrite au budget et qui, étant prise en charge à ce titre, ne peut plus venir en diminution du produit des titres d'emprunt nouvellement émis.

Compte tenu de ces correctifs, le recours à l'emprunt a procuré au Trésor, pendant la durée totale de l'occupation, une ressource nette de 92.710 millions de francs.

3° Il va sans dire que le recours à l'emprunt et l'utilisation des ressources provenant d'émissions monétaires ne peuvent correspondre à tout moment à l'excédent des paiements sur les recettes. Pour combler les insuffisances ou absorber les surpluses momentanés, il faut une masse de manœuvre. Celle-ci est constituée par les *encaisses du Trésor et de ses comptables* et par ce que l'on désigne sous le nom de « fonds de tiers ».

A ce propos, une courte incursion dans la technique de la comptabilité de l'Etat facilitera la compréhension des choses.

Les comptables, et particulièrement ceux des postes, reçoivent communément des sommes qui ne reviennent pas au Trésor. Et c'est pourtant à celui-ci qu'ils versent, en fin de journée, leurs éventuels excédents globaux d'encaisse. Le Trésor dispose ainsi de sommes appartenant à autrui et qu'il emploie pour le paiement de ses propres dépenses.

Pour les capitaux très importants que représente la masse des avoirs de particuliers en comptes de chèques postaux, une mesure spéciale fut prise. Depuis août 1940, la Trésorerie a noté chaque semaine le total de ces avoirs et a remis à la Banque d'Emission des bons du Trésor à due concurrence. La contrepartie des dits avoirs, dont bénéficie son encaisse, apparaît

par conséquent dans le tableau des emprunts comme une dette gagée par un titre réel.

Après l'occupation on en revint à la procédure en vigueur avant le mois d'août 1940, c'est-à-dire que les avoirs des particuliers en comptes de chèques postaux restent confondus dans la caisse de l'Etat avec les autres disponibilités du Trésor et sont une simple créance non représentée par des titres de la dette publique.

La présence de fonds de tiers dans l'encaisse du Trésor fournit à celui-ci, de façon permanente, un volant dont l'ampleur varie à chaque instant, mais qui reste toujours très appréciable et qui permet, dans une mesure variable, de retarder ou d'éliminer le recours à l'emprunt direct.

CHAPITRE V.

La dette publique.

Les premiers mois de l'occupation ne furent guère faciles au point de vue financier.

Conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 2 février 1940 relatif à l'administration en temps de guerre des sociétés commerciales ou à forme commerciale, la Banque Nationale de Belgique avait, le 15 mai 1940, transféré son siège social « dans toute ville belge ou étrangère dans laquelle le siège du Gouvernement belge aurait été transféré en fait ». Les valeurs avaient été évacuées.

L'Office des Chèques postaux avait suivi le Gouvernement en France.

La perception des impôts était pratiquement suspendue.

Les autorités belges restées dans le pays se trouvaient sans moyens financiers et on ne pouvait évidemment, dans un pays profondément troublé, songer à l'émission d'un emprunt.

Une association sans but lucratif, « l'Association Nationale d'Assistance », fut créée dès le début de l'occupation en vue de fournir à l'Etat, aux provinces et aux communes les fonds nécessaires pour leur permettre de parer aux besoins les plus urgents. Les principales banques du pays et la Caisse générale

d'Épargne et de Retraite en furent les participants. Ainsi, des paiements à concurrence de 923 millions de francs purent être effectués. Ces interventions furent remboursées à partir d'août 1940, les administrations publiques ayant pu, entretemps, reprendre leur activité.

En effet, le 15 juillet 1940, la Banque Nationale, ayant réinstallé son siège social à Bruxelles, reprit ses opérations. L'Office des Chèques postaux fit de même. Les impôts recommençaient à rentrer, mais à un rythme fort lent.

Le versement, le 20 août 1940, de la première tranche des contributions de guerre posa de façon nette la question de l'émission d'un emprunt.

Il fut décidé de procéder en octobre 1940 à l'émission d'obligations décennales du Trésor à 4 p. c. portant la jouissance du 1^{er} octobre 1940 ; malgré les conditions avantageuses de l'emprunt, amortissable en dix ans, soit par rachat en bourse au-dessous du pair, soit au pair par tirage au sort, la souscription publique n'absorba que 1.074 millions de francs sur les 3 milliards offerts. Le solde fut placé ultérieurement.

Dès lors, le financement des contributions de guerre fut provisoirement effectué par l'escompte à la Banque Nationale de Belgique de certificats de trésorerie à 4 mois, au taux de 1 p. c. jusqu'au mois d'août 1941, et ensuite sans intérêt.

Un arrêté-loi du 10 mai 1940 avait autorisé le Gouvernement à passer avec la Banque Nationale toutes conventions utiles pour des avances à l'Etat. Le 12 mai 1940 une première convention fut conclue mettant à la disposition de l'Etat, par tranches successives et à titre d'avances sans intérêt, une somme de 5 milliards de francs, pour faire face aux besoins généraux du Trésor.

La limite de 5 milliards de francs fut portée successivement à 10, 15 et 20 milliards de francs par des conventions signées pendant l'occupation.

A partir de 1941 et jusqu'à la fin de l'occupation se succèdent et se combinent toutes les formes d'appel au crédit : avances de la Banque Nationale, placement de certificats de trésorerie dans les établissements financiers, émissions publiques à moyen et à long terme, paiement de créances sur l'Etat au moyen de titres de la dette publique.

Le résultat final se traduit par un accroissement de la dette publique, en capital nominal, de 93.445 millions de francs.

SECTION I^{re}. — ÉMISSIONS DANS LE PUBLIC.

Comme il vient d'être dit, la première émission publique, en octobre 1940, ne connut qu'un succès médiocre.

Mais, à partir de mai 1941, les emprunts publics se succèdent à un rythme régulier jusqu'à la libération. Influencées par l'expansion monétaire considérable, les émissions portent sur des montants croissants.

Alors qu'avant la guerre le Trésor ne parvenait à placer dans le public qu'une moyenne d'environ 1.500 millions de francs par an, les émissions des huit premiers mois de 1944 atteignirent 9.450 millions de francs.

Sur un total de 40.250 millions de francs, émis par souscription pendant l'occupation, moins du quart, 9.100 millions de francs, fut placé à long terme. Encore faut-il noter que les obligations décennales amortissables émises à concurrence de 3 milliards de francs, et dont il vient d'être fait mention, sont ainsi rangées parmi le long terme. Il est compréhensible que l'incertitude quant à l'évolution ultérieure de la situation financière et monétaire devait inciter les preneurs à s'engager pour un terme aussi court que possible.

En réalité, seuls deux emprunts véritables à long terme purent être émis : un emprunt à lots avec taux initial de 3 p. c. pour 2 1/2 milliards en décembre 1941 et un emprunt 3 1/2 p. c. en avril 1943 à concurrence de 3.600 millions.

Les emprunts à moyen terme furent émis pendant l'occupation sous forme de certificats de trésorerie 3,50 p. c. à 5 ans au début, à 10 ans à la fin. Mais on corrigea dans une certaine mesure le danger que constituent pour le Trésor ces émissions successives à une échéance relativement rapprochée, par la stipulation, dans certains contrats d'emprunt, d'une prime de remboursement de 5 p. c. à 15 p. c. au profit des porteurs qui consentiraient après la cinquième année à des renouvellements successifs allant jusqu'à 20 ans à dater de l'émission.

Il paraît intéressant de résumer en un tableau les émissions successives et leurs caractéristiques.

Emissions publiques de l'Etat pendant l'occupation.

Dates d'émission	Nature de l'emprunt	Montant (en millions de francs)	Taux	Durée	Prix d'émission
Octobre 1940 ..	Obligations décennales amortissables	3.000	4 %	10 ans	97 1/2
Mai 1941	Certificats de trésorerie	2.500	3 1/2 %	5 ans	99
Septembre 1941.	Certificats de trésorerie.	2.925	3 1/2 %	5 ans	99 1/2
Décembre 1941.	Emprunt à lots	2.500	3 % à 4 % (1)	60 ans	pair
Juin 1942	Certificats de trésorerie (1 ^{re} série)	4.375	3 1/2 %	5 à 15 ans (2)	pair
Décembre 1942.	Certificats de trésorerie (2 ^e série)	5.175	3 1/2 %	5 à 15 ans (2)	pair
Avril 1943	Emprunt 3 1/2 % 1943.	3.600	3 1/2 %	43 ans	94
Octobre 1943 ..	Certificats de trésorerie	6.725	3 1/2 %	5 à 20 ans (3)	pair
Avril 1944	Certificats de trésorerie (1 ^{re} série)	5.300	3 1/2 %	10 ans (4)	pair
Août 1944	Certificats de trésorerie (2 ^e série)	4.150	3 1/2 %	10 ans (4)	pair
		40.250			

SECTION II. — ÉMISSIONS

AUPRÈS DES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS.

L'augmentation de la circulation devait nécessairement avoir comme conséquence un accroissement des dépôts bancaires et des versements à la Caisse générale d'Épargne et de Retraite. Les appels du crédit privé étant fort limités, les établissements financiers étaient amenés — c'est d'ailleurs une des caractéristiques générales de l'économie de guerre — à investir leurs disponibilités en titres d'Etat représentés en majeure partie, eu égard à la nature de leurs engagements, par des certificats de trésorerie à court terme. Des certificats à 1 an de date ou moins furent ainsi placés et renouvelés pour un montant de 34.805 millions de francs.

(1) 3 p. c. pendant 5 ans; 3 1/2 p. c. de la 6^e à la 10^e année; 4 p. c. à partir de la 11^e année.

(2) Remboursable à 101 après 5 ans, à 107 après 10 ans, à 115 après 15 ans.

(3) Remboursable à 101 après 5 ans, à 105 après 10 ans, à 115 après 20 ans.

(4) Remboursable à 102.

A ce montant viennent s'ajouter 6.494 millions pris par la Banque d'Emission à Bruxelles en contre-partie des avoirs des particuliers en comptes de chèques postaux.

Au 31 août 1940 ces avoirs s'élevaient à 3.059 millions de francs. A ce moment une convention intervint avec l'Etat aux termes de laquelle cette somme de 3.059 millions serait remise à la Banque d'Emission sous forme d'un certificat de trésorerie, les accroissements ultérieurs de ces avoirs devant être versés à cette institution qui en investirait au minimum 65 p. c. en certificats de trésorerie. Aux 3.059 millions primitifs sont venus ainsi s'ajouter 3.435 millions de francs, soit au total le montant de 6.494 millions cité ci-dessus.

Enfin, certains organismes semi-officiels mirent à profit l'abondance de capitaux pour placer des emprunts destinés à constituer une réserve pour la fin de la guerre. Le produit de ces emprunts fut confié à l'Etat soit sous forme d'avances, soit contre remise de certificats de trésorerie. Il en fut ainsi du Crédit Communal de Belgique (800 millions), de la Société Nationale des Chemins de fer belges (964 millions) et de la Régie des Télégraphes et Téléphones (464 millions).

SECTION III. — PAIEMENT EN CERTIFICATS DE TRÉSORERIE DE CRÉANCES SUR L'ÉTAT.

Dans le cadre de l'économie de guerre et afin de contribuer davantage à la résorption de la circulation fiduciaire, une série d'arrêtés pris par le secrétaire général du Ministère des finances, et dont le premier date du 25 octobre 1941, décréta le règlement, en tout ou en partie, en certificats de trésorerie de certaines créances sur l'Etat : il s'agit des réquisitions belges antérieures au 29 mai 1940, des réquisitions allemandes de logement, de certains travaux et fournitures, du règlement par le clearing de créances financières, du paiement des véhicules automobiles réquisitionnés par l'occupant et d'autres prestations en faveur des Allemands.

Le principe était bon, mais par suite des exemptions accordées, les résultats n'étaient pas de nature à influencer sérieusement l'ensemble de la situation. Le total des émissions de l'espèce n'a pas dépassé 2.031 millions de francs.

SECTION IV. — AVANCES DE LA BANQUE NATIONALE
DE BELGIQUE A L'ÉTAT.

Par le jeu des conventions dont il a été question ci-dessus, le Trésor a pu, au cours de l'occupation, par des appels à la Banque Nationale de Belgique, combler la différence entre ses besoins financiers et ses ressources tirées de l'exécution du budget et de l'emprunt.

Du fait de ce mécanisme, le chiffre des certificats de trésorerie remis à cette institution en représentation des avances, a constamment oscillé, mais, dans l'ensemble, les montants sont restés modérés eu égard aux circonstances. Au 31 août 1944, le chiffre était inférieur à 14 milliards de francs.

Bien entendu, le financement du clearing par la Banque d'Emission de Bruxelles et les autres opérations de cet organisme, qui, nous l'avons vu, se traduisent par une avance de 64 1/2 milliards de francs, placent les faits sous un faux jour. En réalité, les deux chiffres doivent s'additionner.

SECTION V. — RÉSULTATS DE LA POLITIQUE D'EMPRUNT
PENDANT L'OCCUPATION.

Faisons la synthèse de toutes ces opérations compliquées :

DETTES INTÉRIEURES :

(En milliards de francs).

a) *Dettes consolidées :*

Emissions	9,1	
Remboursements (amortissements contractuels)	— 2,2	
	—————	+ 6,9

b) *Dettes à moyen terme :*

Emissions	38,0	
Remboursements	— 1,8	
	—————	+ 36,2

c) *Dettes à court terme :*

Emissions	54,5	
Remboursements	— 2,1	
	—————	+ 52,4
		————— + 95,5

DETTES EXTÉRIEURES :

a) *Dettes consolidées :*

Emissions	—	
Remboursements	— 1,7	
	—————	— 1,7

b) *Dettes à moyen terme :*

Néant.

c) *Dettes à court terme :*

Emissions	—	
Remboursements	— 0,3	
	—————	— 0,3
		————— — 2,0

Augmentation nette : $93,5 - 2,0 = 93,5$ milliards.

Si la dette publique, dans son ensemble, s'est lourdement aggravée, on peut constater néanmoins avec satisfaction que, non seulement aucune dette extérieure n'a été contractée, mais que celle qui existait a été réduite pendant la guerre. L'amortissement n'y intervient que pour une part peu importante, car, en grande partie, il fut suspendu ou opéré par le Gouvernement installé à Londres et les chiffres cités ici ne portent que sur les opérations en pays occupé.

La réduction principale provient :

a) De l'échange volontaire d'obligations extérieures contre des dettes intérieures offert aux porteurs par l'arrêté du 4 mars 1941 (réduction de la dette extérieure : 1.278 millions de francs belges) ;

b) Du remboursement anticipatif du solde de l'emprunt 5 1/2 p. c. de 1932 émis en France (329 millions de francs belges) ;

c) Du remboursement partiel de bons du Trésor émis avant la guerre sur les marchés hollandais et suisse (328 millions de francs).

Quant à la comparaison entre la situation en capital de la dette publique au 10 mai 1940 et au 31 août 1944, elle peut se résumer comme suit :

Situation de la dette publique.

(En milliards de francs.)

Catégories	10 mai	31 août	+	—
	1940	1944		
<i>Dettes intérieures :</i>				
a) Consolidées	34,9	41,8	6,9	—
b) A moyen terme	1,3	37,5	36,2	—
c) A court terme	7,6	60,0	52,4	—
	43,8	139,3	95,5	—
<i>Dettes extérieures :</i>				
a) Consolidées	18,2	16,5		1,7
b) A moyen terme	—	—	—	—
c) A court terme	0,7	0,4		0,3
	18,9	16,9		2
	62,7	156,2		
			+ 93,5	

Ce tableau donne lieu à trois remarques :

a) Si l'on élimine de la dette extérieure les emprunts moratoriés, qui représentent le solde des engagements contractés pendant et après la guerre de 1914-1918 envers les États-Unis et après la guerre de 1914-1918 envers la Grande-Bretagne, les emprunts belges extérieurs se réduisent au montant rassurant de $16,9 - 12,8 = 4,1$ milliards de francs (cours du change d'avant la guerre) ;

b) Le chiffre de la dette publique belge converti en francs-or atteint 4.277 millions à fin 1913, 6.514 millions à fin 1939 et, au 31 août 1944, 16.200 millions ou 10.900 millions selon qu'on applique la parité de 1935 ou celle de 176 fr. 625 pour 1 livre sterling qui a été adoptée à la fin de l'occupation. Les dévaluations monétaires successives ont agi profondément dans le sens d'une réduction des engagements effectifs de l'État ;

c) Le volume et l'augmentation de la dette à moyen terme et surtout de la dette à court terme avaient pris au moment de la libération un caractère nettement dangereux. La dette de la plupart des pays belligérants a subi d'ailleurs une évolution analogue, quoique nulle part aussi accentuée qu'en Belgique.

Pourcentage de la dette flottante par rapport à la dette totale.
(Milliards en monnaie nationale.)

	BELGIQUE		FRANCE		PAYS-BAS		GRANDE-BRETAGNE		ÉTATS-UNIS	
	déc. 1939	août 1944	déc. 1939	août 1944	déc. 1939	août 1944	déc. 1939	août 1944	déc. 1939	août 1944
Montant total de la dette..	59,3	156,2	446	1523	4,2	12,10	8,9	20,85	41,9	210,04
Dette flottante	5,8	97,9	143	1104	1,1	6,14	1,5	5,49	12,3	90,04
Rapport entre la dette non consolidée et la dette totale	9,8 %	62,6 %	31,9 %	72,5 %	26,2 %	50,7 %	16,8 %	26,3 %	29,3 %	42,9 %

Enfin, disons un mot des charges de notre dette. L'influence de la politique d'emprunt, qui a été pratiquée pendant la guerre, se fait sentir dans le sens d'un allègement en pourcentage par rapport au chiffre de la dette, allègement provisoire toutefois, puisqu'il provient, d'une part, de l'élimination au cours de l'occupation de certaines charges de la dette extérieure, et, d'autre part, surtout de la modification de structure de notre dette : la dette flottante s'émet à un taux d'intérêt réduit et ne comporte pas d'amortissement régulier :

**Charge annuelle de la dette publique
en pourcentage du capital nominal.**

1913 : 4 p. c. ;

1936 : 4,2 p. c. ; sans les dettes moratoriées : 5,5 p. c. ;

1939 : 3,9 p. c. ; sans les dettes moratoriées : 4,9 p. c. ;

1944 : 3 p. c. ; sans les dettes moratoriées : 3,3 p. c.

CHAPITRE V.

La monnaie et le marché de l'argent.

En prévision de la guerre, dont la menace s'accroissait, le Gouvernement avait préparé les mesures nécessaires pour éviter les dégâts d'une panique financière. Dès l'invasion du territoire,

le *Moniteur belge* publia les arrêtés qui ordonnaient le moratoire bancaire, la fermeture des Bourses de fonds publics, la suspension de la convertibilité des billets, la remise en vigueur du contrôle des changes.

SECTION I^{re}. — LA BANQUE D'ÉMISSION A BRUXELLES.

Il a été question ci-dessus du départ de la Banque Nationale de Belgique le 15 mai 1940. Le lendemain elle fut fermée et le 17 mai occupée par les Allemands. Antérieurement déjà, l'or avait été mis en sécurité en France, en Grande-Bretagne et en Amérique. Ce départ comportait le transfert des billets en caisse, des presses, des clichés et des valeurs.

On peut estimer qu'il restait dans les banques et à la Caisse générale d'Épargne et de Retraite, qui avaient été quelque peu approvisionnées en vue de ce départ, un stock de billets d'environ 2 milliards de francs.

L'occupant, placé devant cette situation, émet des Reichskreditkassenscheine, mais s'occupe en même temps de la constitution d'un nouvel institut d'émission. Les pourparlers entre les Allemands et des banquiers belges aboutirent à la publication de l'ordonnance allemande du 27 juin 1940, qui était loin de traduire les remarques présentées par les négociateurs belges ; ainsi, en opposition avec le projet des Belges, l'ordonnance autorisait la couverture des billets de la Banque d'Emission par des signes monétaires allemands.

La Banque d'Emission à Bruxelles fut constituée le 13 juillet 1940, trois jours après la rentrée à Bruxelles, d'accord avec le Gouvernement, du gouverneur de la Banque Nationale.

La Banque d'Emission était une société par actions de droit belge au capital de 150 millions de francs, libéré à concurrence de 20 p. c. Elle était administrée par vingt-trois membres, élus par l'assemblée générale des actionnaires.

Cette institution pouvait se charger de toutes les fonctions normales d'une banque d'émission et accepter en couverture de ses billets les créances résultant de ses opérations d'escompte et de prêts, les créances sur la Banque Nationale de Belgique, les monnaies circulant pour le compte du Trésor, les avoirs en devises et notamment les signes monétaires allemands.

La reprise de l'activité de la Banque Nationale de Belgique, au moment même où la Banque d'Emission à Bruxelles était constituée, termina, avant qu'elle eût commencé, l'activité principale de l'institution nouvelle : jamais elle n'émit un billet, mais ses opérations se limitaient essentiellement au paiement des soldes en soi-disant clearing et au rachat des monnaies allemandes, françaises et hollandaises introduites dans le pays, le tout au moyen d'avances de la Banque Nationale de Belgique (64 1/2 milliards de francs).

C'est là que réside une des causes principales de l'inflation qui s'est développée au cours de l'occupation.

SECTION II. — LA BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE.

C'est donc la Banque Nationale de Belgique qui conserva la charge d'assurer les besoins de la circulation fiduciaire et d'exécuter les opérations de crédit à l'économie privée, ainsi qu'à l'Etat, en vertu des conventions citées ci-dessus (14 milliards de francs).

Déjà avant la guerre, l'expansion monétaire, due au désir des particuliers de se procurer les liquidités nécessaires pour parer aux événements qu'on entrevoyait, s'était manifestée par une émission de billets qui atteignait 1 1/2 milliard de francs au cours des quatre premiers mois de 1940.

Cependant, le change se maintenait facilement dans les limites des points d'or.

Pendant l'occupation une première ordonnance allemande (10 mai 1940) fixa la parité du Reichsmark à 10 francs belges. Elle fut portée à 12 fr. 50 par l'ordonnance du 22 juillet 1940.

Dès la libération du territoire, le change du franc belge fut fixé à 176 fr. 625 pour 1 livre sterling (moyenne de 1936-1938 : 146).

Au cours de cette étude, il a été fait allusion, à plusieurs reprises, aux causes de l'accroissement du volume de la circulation fiduciaire et scripturale : déficit budgétaire, financement du clearing, contributions de guerre, etc. ; les prix officiels, comme d'ailleurs les rémunérations, furent maintenus à des niveaux raisonnables, mais l'accroissement du pouvoir d'achat,

au sein d'une économie anémiée, avait comme conséquence inévitable la hausse des prix du marché clandestin extrêmement florissant.

Comparativement à mai 1940, l'expansion du pouvoir d'achat, dont les billets de la Banque Nationale furent l'élément essentiel, se traduit au cours de l'occupation par le multiplicateur 3 :

Expansion du pouvoir d'achat nominal.

(En milliards de francs.)

Catégories	Début	Début	Indices (mai 1940 = 100)
	mai 1940	septembre 1944	
—	—	—	—
Billets de la Banque Nationale de Belgique	29,8	100,9	338
Circulation pour compte du Trésor . .	1,6	5,2	326
Solde des comptes courants à la Banque Nationale et à la Banque d'Emission à Bruxelles	0,9	4,1	453
Avoirs des titulaires en comptes de chèques postaux	4,7	10,9	234
Dépôts et comptes courants à vue et à terme dans les banques	13,6	43,1	318
Dépôts à la Caisse générale d'Epargne et de Retraite	12,0	18,5	154
Dépôts dans les caisses d'épargne pri- vées	1,3	3,2	262
TOTAL	63,9	185,9	291

Au 31 août 1944, malgré l'accroissement considérable des billets de la Banque Nationale, ceux-ci, ainsi que les comptes courants, étaient encore couverts par l'encaisse-or, restée à l'étranger (21.655 milliards avant la réévaluation sur la base de 1 livre sterling = 176 fr. 625), à concurrence de 21,3 p. c. Le caractère malsain de la monnaie n'était donc pas imputable à des causes intrinsèques, mais au fait qu'une très grande partie des billets avait été émis, non point en contre-partie de valeurs réelles, mais pour permettre à l'occupant de vider le pays de sa substance.

L'instauration du cours forcé du billet de banque n'avait pas, le 10 mai 1940, dégagé la Banque Nationale de l'obligation d'avoir une encaisse en or ou en devises de 40 p. c. de ses engagements à vue, dont 30 p. c. au moins en or. Mais la mesure fut prise à Londres par l'arrêté-loi n° 5 du 1^{er} mai 1944.

SECTION III. — LA MONNAIE D'ÉTAT.

Aux termes de la Constitution, c'est le Roi qui bat monnaie. Normalement la monnaie est un lingot muni d'une empreinte qui en garantit le poids et le titre. Mais l'idée a évolué. Non seulement les monnaies métalliques belges sont frappées sans qu'on tienne compte du rapport entre leur valeur faciale et leur valeur intrinsèque, mais des billets ont été incorporés dans la circulation d'Etat, tout au moins à titre provisoire. La monnaie d'Etat est donc représentée par des bons que les porteurs peuvent échanger contre des marchandises et contre des billets de la Banque Nationale.

En somme, pratiquement la distinction entre la circulation d'Etat et celle de la Banque Nationale est que la première porte sur les monnaies (pièces et billets) jusqu'à 50 francs et la seconde sur les billets qui dépassent ce chiffre, étant entendu que la frappe des monnaies métalliques, même si on en fabrique pour une valeur faciale supérieure à 50 francs, se fait pour le compte de l'Etat.

C'est le Fonds monétaire, créé par la loi du 12 juin 1930, qui recueille le produit de l'émission des monnaies d'Etat. Le Fonds monétaire paie les frais de métal, de frappe et de fabrication des billets; il place le surplus en or, devises-or ou fonds d'Etat.

Mais, en pratique, et c'était le cas pendant l'occupation, le Trésor, gêné, tarde à remettre au Fonds monétaire les fonds disponibles à investir.

C'est ainsi que l'Etat a laissé dans sa caisse, confondue avec ses autres avoirs, et utilisé pour ses besoins propres une somme de 382 millions de francs au 10 mai 1940 et de 3.901 millions de francs au 31 août 1944.

La différence entre ces deux chiffres donne une idée de la

mesure dans laquelle il a été procédé, pendant l'occupation, à l'émission de monnaies d'Etat.

En fait, la situation a évolué comme suit :

Circulation des monnaies d'Etat.

(En millions de francs.)

Dates	Monnaies métalliques de 5 centimes à 50 francs	Billets de 5, 20 et 50 francs	TOTAL
10 mai 1940	610	1.214	1.824
31 décembre 1941 . . .	2.244	1.395	3.639
31 décembre 1942 . . .	2.634	1.473	4.107
31 décembre 1943 . . .	2.942	1.627	4.569
31 août 1944	3.585	1.668	5.253

La limite de 1.750 millions de francs, qui avait été assignée à l'émission des monnaies divisionnaires par l'arrêté-loi du 21 février 1940, fut progressivement relevée pendant l'occupation et finalement abolie ; l'émission se faisait dès lors « à concurrence des besoins constatés ».

La progression de la circulation était due, d'une part, à la hausse du coût de la vie, qui comportait l'utilisation de plus de monnaies de valeur élevée et de moins de monnaies d'appoint, et, d'autre part, à la thésaurisation des monnaies en argent, en nickel et en cupro-nickel circulant au 10 mai 1940. Cette thésaurisation, à peu près totale, était due au désir de soustraire ces métaux à l'occupant, mais aussi à la fausse conception du public quant à la valeur du métal incorporé dans les pièces.

Dès le 10 mai 1940, la frappe des pièces du temps de paix fut suspendue. Les métaux, les poinçons et les colonnes des presses monétaires furent évacués vers la France.

Lorsque les instruments de frappe rentrèrent, on fit de la monnaie de zinc. 489 millions de pièces de 5 centimes à 5 francs furent frappées au moyen de ce métal.

Par un arrêté du 10 juin 1941, pris à la demande de l'occupant, qui affirmait vouloir limiter l'utilisation du métal à des besoins belges, il fut procédé à la démonétisation des pièces de 5 francs en nickel pur. Sur un total de 199,3 millions de francs, 34,7 mil-

lions de francs représentant 72,6 tonnes de nickel, soit 17,4 p. c. du total, rentrèrent dans les caisses publiques. L'expérience ne fut pas étendue aux autres monnaies divisionnaires.

SECTION IV. — LE MARCHÉ DE L'ARGENT.

Après l'apaisement du trouble causé par les premiers mois de l'occupation, l'abondance monétaire fit sentir ses effets sur le taux de l'argent, qui continua à évoluer dans le sens de la baisse jusqu'à la libération du territoire. Le call-money s'obtient en 1940 en moyenne à 1,25 p. c. ; en 1944 le taux s'établit à 0,65 p. c.

Le taux des certificats de trésorerie, au moyen desquels l'Etat se procura une grande partie de ses ressources, suivit une courbe analogue :

Dates	Certificats	
	à 4 mois	à 12 mois
2 décembre 1940	—	3 %
10 janvier 1941	2 %	2,75 %
12 janvier 1943	1,75 %	2,50 %
1 ^{er} décembre 1943	1,67 ⁵ %	2,42 ⁵ %
14 mars 1944	1,55 %	2,30 %
11 avril 1944	1,55 %	2,17 ⁵ %

La Bourse avait été fermée dès le 10 mai 1940. Lorsqu'elle s'ouvrit à nouveau, le 21 août 1940, un mouvement de hausse se dessina immédiatement et se maintint jusqu'en janvier 1943. A la fin de l'occupation, les cours étaient encore quatre fois plus élevés qu'au début de 1940. Comme dans les autres domaines financiers, l'abondance monétaire en fut la cause principale. Il faut y ajouter le cours très bas des valeurs avant la fermeture de la Bourse, la réduction des autres possibilités d'investissement et, en ce qui concerne les actions, les doutes sur l'avenir de la monnaie.

En se basant sur la moyenne de l'année 1936-1938, la hausse s'exprime par les indices suivants, qui auraient marqué une progression plus nette encore si diverses mesures n'étaient venues

tempérer le mouvement : limitation des dividendes, interdiction d'emprunter sur titres si les capitaux servaient à l'achat d'actions, etc.

Indice général de la Bourse de Bruxelles.

Dates	1936-1938 indice 100
—	—
Janvier 1940.	65,7
Mai 1940.	71,6
Janvier 1941.	141,9
Janvier 1942.	252,4
Janvier 1943.	265,4
Janvier 1944.	237,4
31 août 1944.	273,5

Le marché des rentes ne fit pas exception à cette tendance générale basée sur une situation malsaine. La dette 4 p. c. unifié, qui se capitalisait à 5,16 p. c. au commencement de 1940, ne donnait plus que 3,65 p. c. au 31 août 1944. Ces taux étaient respectivement de 5,47 p. c. et de 3,85 p. c. pour les emprunts de villes et de provinces.

Cours de la dette 4 p. c. unifié.

Années	Cours		
	moyen	plus bas	plus haut
—	—	—	—
1938	91,23	83,75	97,50
1939	82,28	67	90,25
1940 (jusqu'au 9 mai)	79,17	77,50	79,50
1940 (à partir du 21 août)	87,85	79,50	93,50
1941	96,84	93,50	98,75
1942	99,62	98,75	100
1943	101,16	100	102,85
1944 (jusqu'au 31 août)	104,63	102	109,50

CHAPITRE VI.

Conclusion.

Pendant l'occupation les dépenses de l'Etat ont atteint :

	En milliards de francs
a) Dépenses budgétaires.	76,3
b) Avances de trésorerie	11,2
c) Dépenses imposées par l'occupant	73,3
<hr/>	
Dépenses directes du Trésor. . .	160,8
Il faut y ajouter, pour obtenir le chiffre des dépenses au sens large, les décaissements de la Banque d'Emission ordonnés par les Allemands	
	66,9
<hr/>	
TOTAL. . .	227,7

Sur ce chiffre, 140,2 milliards de francs, soit 61 p. c., représentent des dépenses imposées directement par l'occupant. Il faudrait y ajouter, comme dépenses indirectement imposées par l'occupant, environ 20 p. c. des dépenses budgétaires.

Pour couvrir ces sorties de fonds, le Trésor a disposé des ressources suivantes :

	En milliards de francs
a) Recettes d'impôts et autres ressources normales . .	65
b) Emission de monnaies	3,5
c) Emprunts, y compris les avances de la Banque Nationale (13,9 milliards)	92,7
<hr/>	
	161,2
Avances de la Banque Nationale à la Banque d'Emission (64,1 milliards) et autres ressources de celle-ci . . .	66,9
<hr/>	
	228,1

En traduisant ces chiffres en pourcentages et en comparant

la situation avec celle des principaux pays étrangers, on obtient les résultats suivants :

**Financement des dépenses publiques
en Belgique et à l'étranger.**

(En pour-cent.)

Catégories	Belgique	France	Pays-Bas	Grande- Bretagne	Etats- Unis
—	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)
Impôts et recettes diverses	29	28	25	50	37
Emprunts dans le marché	34	48	36	47	59
Avances des Insti- tuts d'émission ...	37	24	39	3	4
	100	100	100	100	100

Par suite de la proportion réduite des recettes normales par rapport à l'ensemble des dépenses, la dette publique a augmenté de 93,5 milliards de francs, chiffre auquel il y a lieu d'ajouter les 64,1 milliards de francs avancés par la Banque Nationale de Belgique à la Banque d'Emission à Bruxelles et que l'Etat a dû dans la suite reprendre à sa charge.

La circulation monétaire a triplé au cours de l'occupation et il en est résulté une hausse considérable des prix du marché clandestin, ceux des produits rationnés étant maintenus à des niveaux plus normaux par des mesures d'économie dirigée et une politique de subsides.

* * *

Telles sont les caractéristiques principales de la situation financière à la fin de l'occupation allemande.

Il résulte de ce qui précède que quatre problèmes se posaient au moment de la libération ; nous nous bornerons à poser ces problèmes sans examiner ici leur solution :

a) *Le budget*, au sens restreint, se présentait sous l'occupation

(1) Mai 1940-août 1944.

(2) Septembre 1939-décembre 1944.

(3) 1942.

(4) 1940-1942.

dans des conditions assez normales, mais quand on y ajoute les opérations extra-budgétaires, la balance des recettes et des dépenses accusait un déséquilibre profond. Les charges de l'après-guerre, — notamment la réparation des dommages aux biens et aux personnes ainsi que les besoins financiers pour remettre en ordre de marche l'économie désaxée du pays, — devaient rendre impossible, pendant plusieurs années, le rétablissement de l'équilibre du budget ;

b) Le montant de la *dette publique* était élevé sur la base de la valeur d'achat du franc lors de la libération et la structure de la dette était dangereuse : une dette flottante représentant 62,6 p. c. du total exposait le Trésor aux risques des échéances massives se plaçant en pleine période de convalescence du pays. Les charges de la dette publique devaient augmenter par suite des emprunts destinés à couvrir les déficits budgétaires ;

c) Une *politique des prix et des salaires* très sévère devait maintenir l'économie belge en harmonie avec l'économie des pays étrangers et sauvegarder le pouvoir d'achat de la monnaie. Il fallait éviter de tomber dans l'erreur de la période qui suivit la guerre de 1914-1918. L'absence d'action quelconque sur les prix et salaires eut comme conséquence que, lors de la stabilisation du franc en 1926, l'accroissement constant de la circulation monétaire et la hausse continue des prix, exerçant une influence réciproque, nous enferma dans un cercle vicieux qui établit finalement le coût de la vie à un niveau six à sept fois supérieur à celui de 1914 ;

d) En ce qui concerne la *circulation fiduciaire*, l'Etat n'a pas eu l'occasion de répéter la faute qu'il a commise après la guerre de 1914-1918 en échangeant la masse de marks introduits dans le pays par l'occupant. En 1944, il s'est trouvé devant le fait accompli : les billets belges introduits dans la circulation par le fait de l'occupant, qui s'est abstenu d'émettre sa monnaie en Belgique, exerçaient les mêmes effets sur notre monnaie que les marks échangés après 1918 et il a fallu, par l'arrêté-loi du 6 octobre 1944, qui a bloqué une grande partie des moyens de paiement, faire en quelque sorte l'opération inverse de celle de l'échange des marks en 1918.

Mais cette opération ne pouvait être pleinement efficace que

si les trois autres problèmes, dont il vient d'être question, recevaient une solution satisfaisante : si le déséquilibre persistant du budget, des demandes importantes de remboursement de certificats de trésorerie, ainsi qu'une hausse excessive des salaires et des prix provoquaient un nouveau gonflement durable de la circulation monétaire, on risquait de s'enfermer, quoique avec un retard initial, dans la spirale qui avait ramené le franc, en 1926, à 14,4 p. c. de sa valeur d'avant la guerre de 1914.

LES FINANCES DE GUERRE
1940-1944
EN DEHORS DU TERRITOIRE

E. JACQUAIN

MAÎTRE DES UNIVERSITÉS
CHIEF DE TRAVAIL DU DÉPARTEMENT DES FINANCES
UNIVERSITÉ DE LYON

... les trois autres provinces dont il vient d'être question, ...

... et en ce qui concerne les autres provinces, ...

... les provinces de l'ouest, ...

... les provinces de l'est, ...

... les provinces du sud, ...

CHAPITRE PREMIER

La situation en juin 1940.

LES FINANCES DE GUERRE
1940-1944
EN DEHORS DU TERRITOIRE

PAR

E. JACQMAIN

CONSEILLER D'ORGANISATION
ANCIEN DIRECTEUR DU MINISTÈRE DES FINANCES
ADMINISTRATION DE LONDRES

LES FINANCES DE GUERRE
1940-1944
EN DEHORS DU TERRITOIRE

E. JACOMAIN

ADMINISTRATION DE LA TRÉSORERIE
LE MINISTRE DES FINANCES
LE MINISTRE DE LA GUERRE

CHAPITRE PREMIER.

La situation fin juin 1940.

Avant d'aborder l'exposé de l'histoire de nos finances publiques en dehors du territoire pendant la guerre 1940-1944, il paraît utile de rappeler brièvement la situation, vue de l'extérieur, dans laquelle se trouvait notre pays en mai-juin 1940.

Ce rappel permettra de saisir pleinement le sens dans lequel le Gouvernement, réfugié en Grande-Bretagne, orienta ses activités génératrices de nos dépenses publiques de Londres.

Cette situation était critique et l'avenir était sombre.

Le pays était entièrement occupé.

L'effondrement de notre défense militaire, dans des conditions imprécises et encore imparfaitement connues, avait plus ou moins ébranlé la confiance des populations alliées à notre égard ; incontestablement, notre crédit moral était gravement atteint.

Notre crédit matériel n'était pas moins lourdement touché ; la mesure nous en est fournie par la comparaison des derniers cours en bourse de nos emprunts extérieurs pratiqués avant le 10 mai 1940 avec ceux de fin novembre 1940.

	Avant le 10 mai 1940	Fin novembre 1940
A Londres :	—	—
Emprunt de conversion sterling 4 %, 1936.	55 %	27 %
Emprunt sterling 4 %, 1937.	58 %	28 %
A New-York :		
Emprunt Extérieur en dollars Etats-Unis, 6,50 %, 1924	89 %	50 %
Emprunt Extérieur en dollars Etats-Unis, 6 %, 1924	87 %	77 %
Emprunt Extérieur en dollars Etats-Unis, 7 %, 1925	97 %	62 %
A Stockholm :		
Emprunt de conversion suédois, 4 %, 1936.	65 %	50 %

Notre armée était éliminée ; l'ennemi renvoyait nos soldats chez eux mais en retenait néanmoins un nombre important dans ses camps de prisonniers.

En pays occupé, les souvenirs de l'occupation allemande de 1914-1918 faisaient prévoir que la situation alimentaire allait rapidement empirer et, hélas, entraîner une sensible baisse de l'état sanitaire général.

Malgré cela, deux millions de nos compatriotes, réfugiés en France, ne voyaient d'autre moyen de mettre un terme à leur situation précaire qu'en regagnant leur foyer au plus tôt.

Nos postes diplomatiques en pays libres continuaient cependant à fonctionner. Une ambassade extraordinaire avait été installée depuis peu à New-York, pour négocier plus particulièrement certains achats de matériel et produits militaires ; d'autre part, une mission, dénommée « Délégation belge auprès du Comité de Coordination franco-britannique », avait été constituée à Londres dès le 10 mai pour assurer l'incorporation des besoins de l'armée belge dans l'économie commune des Alliés.

Le Congo restait libre, disposant de tout son potentiel de production.

Environ 23.000 ressortissants belges s'étaient réfugiés ou avaient été dirigés sur la Grande-Bretagne, parmi lesquels 900 militaires (officiers, sous-officiers et troupe) et 1.900 fonctionnaires et agents de l'Etat ou des services publics ; le reste comportait approximativement 16.000 adultes et 4.000 enfants de moins de 16 ans.

Une partie importante de notre flotte, représentant 400.000 tonnes environ et dénombrée ci-après, était parvenue à se soustraire à l'emprise ennemie :

- 100 navires marchands ;
- 9 paquebots appartenant à l'Etat ;
- 230 bateaux de pêche ;
- 14 remorqueurs ;
- 5 autres bateaux divers.

Nombre de ces unités avaient vaillamment et glorieusement coopéré aux opérations de Dunkerque.

Telle était la situation à fin juin 1940, vue de l'extérieur.

Il ne restait donc, pour continuer la lutte, que le Congo, les réfugiés en Grande-Bretagne (dont le plus grand nombre se

trouvaient à Londres), nos postes diplomatiques en pays libres et les bateaux dénombrés ci-dessus.

Il convient aussi de signaler que la réserve d'or de notre Banque Nationale avait été évacuée, mais une partie seulement (17 milliards, valeur de l'époque) se trouvait en sûreté en Grande-Bretagne, au Canada et aux Etats-Unis ; le reste, déposé à la Banque de France avec mandat de le transférer outre-mer, resta indisponible pendant toute la durée des hostilités.

CHAPITRE II.

Dispositions prises au point de vue comptabilité et justification des dépenses pour la période de juin jusque fin 1940.

Ce fut la période d'organisation progressive des services de l'Etat à Londres.

Dès juin et juillet, certains services avaient déjà été installés et fonctionnaient à l'aide d'une provision fort réduite : 60.000 livres sterling.

Voici la liste de ces services :

- 1° Ambassade à Londres ;
- 2° Service des Réfugiés ;
- 3° Attaché militaire et de l'Air ;
- 4° Délégation belge auprès du Comité de Coordination franco-britannique qui devint, après la capitulation de la France, la Mission économique belge ;
- 5° Comité interministériel des fonctionnaires et employés, chargé d'examiner la régularité de la présence des fonctionnaires et agents se trouvant en Grande-Bretagne et de faire des avances sur les traitements et les pensions.

Les dispositions arrêtées au point de vue comptabilité, pour cette période de juin jusque fin décembre 1940, furent assez simples.

On se borna, en fait, à recueillir les pièces justificatives des recettes et des dépenses pour pouvoir les produire en temps utile.

CHAPITRE III.

Développement des services gouvernementaux
à Londres.SECTION I^{re}. — SERVICES DE L'ÉTAT.

Au cours de la période s'étendant depuis mai 1940 jusqu'au 9 septembre 1944, les services ci-après de l'Etat furent progressivement rétablis ou créés :

Le Cabinet du Premier Ministre, les Ministères des Affaires Etrangères, des Colonies, de la Défense Nationale, des Communications, des Finances, du Travail et de la Prévoyance Sociale, de la Justice, des Affaires Economiques, de l'Instruction Publique, de l'Information, de l'Intérieur, de l'Agriculture et des Travaux publics ; le Service des Réfugiés avait en outre été érigé en département dès le mois de septembre 1940.

Le Ministère des Finances comportait une administration centrale composée des sections suivantes :

- 1^o Comptabilité Générale ;
- 2^o Trésorerie et Dette publique ;
- 3^o Bureau des Budgets ;
- 4^o Archives ;
- 5^o Vérification des titres amortis et des coupons payés ;
- 6^o Bureau de Contrôle.

Les bureaux comptables fonctionnant dans les divers départements ministériels formaient les services d'exécution ; ils étaient dirigés par les comptables mis à la disposition de ces départements par le Ministre des Finances. Un seul comptable pouvait être chargé de tenir les écritures de plusieurs départements.

Tous ces services appliquèrent les dispositions comptables exposées plus loin.

SECTION II. — ORGANISMES PARASTATAUX.

Indépendamment des services gouvernementaux, un certain nombre d'organismes parastataux ou autonomes furent créés.

Cette forme de gestion fut choisie parce qu'il s'agissait d'organismes semblables à ceux déjà établis sous cette forme avant la guerre, ou dont l'objet nécessitait une certaine liberté d'action et les astreignait à tenir une comptabilité commerciale ou industrielle se pliant aux exigences des dispositions légales étrangères et se conciliant difficilement, de ce fait, avec les obligations imposées par la comptabilité budgétaire de l'Etat belge.

Voici la liste de ces services :

1° Office belge de Gestion et de Liquidation (arrêtés-lois du 27 février 1941, *Moniteur* n° 10 du 6 mai 1941, du 8 janvier 1942, *Moniteur* n° 4 du 16 février 1942, et du 6 avril 1943, *Moniteur* n° 9 du 1^{er} mai 1943) ;

2° Office belge d'Information et de Documentation (arrêtés-lois du 5 décembre 1940, *Moniteur* n° 1 du 16 janvier 1941, et du 20 octobre 1942, *Moniteur* n° 22 du 3 novembre 1942) ;

3° Office de Radiocommunication et de Radiodiffusion (arrêté-loi du 12 mars 1942, *Moniteur* n° 9 du 22 avril 1942), remplacé par l'Office de Radiodiffusion Nationale Belge (arrêté-loi du 13 octobre 1942, *Moniteur* n° 24 du 13 novembre 1942) ;

4° Caisse de Prêts et Avances aux Réfugiés (arrêté-loi du 12 décembre 1940, *Moniteur* n° 1 du 16 janvier 1941), remplacé par la « Caisse Belge de Prêts et d'Epargne » (arrêté-loi du 28 mai 1942, *Moniteur* n° 16 du 25 juillet 1942) ;

5° Belgian Red Cross London Committee (arrêté des Ministres réunis en Conseil du 30 janvier 1941, *Moniteur* n° 5 du 17 février 1941) ;

6° La Régie de la Marine (arrêté-loi du 29 août 1941, *Moniteur* n° 20 du 15 septembre 1941).

Il paraît utile de signaler que les écritures de la plupart de ces organismes étaient soumises à la vérification des « chartered accountants » et qu'ils étaient tous, en outre, contrôlés par les services de l'Inspection des Finances qui furent installés dès février 1942.

A l'exclusion de l'Office Belge de Gestion et de Liquidation, les rémunérations du personnel de l'Etat utilisé par les organismes parastataux étaient supportées par l'administration d'origine de ce personnel.

CHAPITRE IV.

Dispositions adoptées à partir du 1^{er} janvier 1941.SECTION I^{re}. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Dans les circonstances exceptionnelles où il se trouvait, le Gouvernement désirait faire apporter un soin tout spécial à la comptabilisation des opérations financières et budgétaires relevant de la gestion de Londres.

Les conditions anormales dans lesquelles devaient se développer les activités de l'Etat, et notamment la tenue de sa comptabilité, exigeaient cependant, dans un but d'intérêt pratique, d'apporter certaines dérogations aux processus habituels de la comptabilisation et du contrôle.

Il convient notamment de signaler que l'absence des Chambres et de la Cour des Comptes nécessitait l'adoption d'une procédure extraordinaire et nécessairement temporaire pour l'approbation des budgets, leur règlement provisoire et le contrôle des opérations de recettes et de dépenses.

C'est ainsi que les projets de budgets étaient soumis au Conseil consultatif du Gouvernement (de même d'ailleurs que les projets d'arrêtés-lois et d'arrêtés des Ministres réunis en Conseil lorsque ces dispositions fixaient des règles d'application générale ou établissaient des obligations ou des interdictions pour les citoyens belges).

Ce Conseil fut institué par l'arrêté des Ministres réunis en Conseil en date du 11 février 1942, modifié le 20 mai 1943 ; il se composait :

1^o Des Ministres d'Etat et des membres des Chambres législatives résidant dans le Royaume Uni ;

2^o De membres nommés, par le Conseil des Ministres, en raison de leur compétence.

En outre, le Bureau de Contrôle fut créé ; il était chargé d'exercer sa mission autant que possible avec le même esprit que la Cour des Comptes.

Mais ces dispositions n'étaient que provisoires et la présenta-

tion des comptes aux Chambres et à la Cour des Comptes n'était que différée, jusqu'au moment où les circonstances permettraient de la faire.

Quant à l'organisation matérielle du travail comptable, il importe de souligner que le Gouvernement ne disposait à Londres d'aucun des membres spécialisés du Ministère des Finances, et qu'il dut avoir recours à un personnel de fortune, prélevé parmi celui des autres administrations ou recruté parmi nos compatriotes réfugiés.

Il fallait en outre tenir compte des coutumes du commerce et des banques britanniques avec lesquelles les services gouvernementaux allaient constamment être en rapport.

La réglementation adoptée fit l'objet des arrêtés suivants :

1. Arrêté-loi du 19 décembre 1940, *Moniteur* n° 7 du 19 mars 1941 ;
2. Arrêté ministériel du 26 décembre 1940, même *Moniteur* que l'arrêté-loi précédent ;
3. Arrêté-loi du 31 juillet 1941, *Moniteur* n° 20 du 15 septembre 1941 ;
4. Arrêté-loi du 5 février 1942, *Moniteur* n° 13 du 15 juin 1942 ;
5. Arrêté des Ministres réunis en Conseil du 5 février 1942, *Moniteur* n° 13 du 15 juin 1942 ;
6. Arrêté des Ministres réunis en Conseil du 19 novembre 1942, *Moniteur* n° 26 du 3 décembre 1942 ;
7. Arrêté des Ministres réunis en Conseil du 10 décembre 1942, *Moniteur* n° 4 du 26 février 1943 ;
8. Arrêté-loi du 14 septembre 1943, *Moniteur* n° 22 du 15 septembre 1943 ;
9. Arrêté des Ministres réunis en Conseil du 22 juin 1944, *Moniteur* n° 14 du 5 août 1944.

D'autre part, une Inspection des Finances fut rétablie par l'arrêté des Ministres réunis en Conseil, du 5 février 1942, *Moniteur* n° 7 du 25 mars 1942.

Toute la comptabilité à Londres fut tenue en livres sterling.

SECTION II. — COMPTABILITÉ GÉNÉRALE. — BILAN.

La comptabilité générale des opérations relevant de la gestion du Gouvernement belge à Londres fut tenue suivant le système commercial dit en « parties doubles ».

Les opérations financières de l'Etat se subdivisent en deux catégories principales :

1° Les opérations de trésorerie qui ne constituent que des mouvements de fonds, des échanges de valeurs ou des écritures d'ordre ; ces opérations sont réalisées uniquement à l'intervention du Ministère des Finances ;

2° Les opérations de recettes et de dépenses budgétaires dont les comptes d'enregistrement peuvent être considérés comme des comptes de « Profits et pertes » ou de « Résultats ».

Les écritures en « parties doubles » tenues par la section « Comptabilité Générale » étaient passées à l'aide :

1° Des documents fournis par les banques pour les opérations de trésorerie, effectuées uniquement à leur intervention (la section « Comptabilité Générale » ne pouvait pas disposer de fonds en espèces) ;

2° Des ordonnances de paiement pour les dépenses de plus de 30 livres sterling exécutées par la section « Trésorerie » (cette section ne pouvait pas non plus disposer de fonds en espèces) ;

3° Des relevés de quinzaine des recettes et des dépenses fournis par les comptables des divers départements.

Le rôle des ordonnances de paiement et des relevés de quinzaine sera expliqué à la section III, « Comptabilité budgétaire ».

Ces principes formèrent la base comptable des écritures de Londres et permirent l'élaboration d'un bilan à la fin de chaque exercice.

Ces bilans n'étaient cependant pas parfaits.

Cela provient de ce qu'il fallait s'efforcer de respecter en même temps les dispositions légales d'avant-guerre en matière de comptabilité budgétaire.

Ces dispositions, par exemple, considèrent comme une dépense toute sortie de fonds des caisses de l'Etat se rapportant à des paiements.

C'est ainsi que les achats de terrains, immeubles, matériel et mobilier sont enregistrés comme des dépenses, alors que, du point de vue comptable, il n'y aurait que l'amortissement à porter comme dépense.

La même remarque s'applique aux achats d'approvisionnements, comptabilisés comme dépenses au moment de l'acquisition, alors qu'en fait il ne devrait y avoir dépense qu'au moment de l'utilisation.

Ce premier essai de bilan permet cependant de tirer certaines conclusions pratiques en vue de faciliter son introduction dans la comptabilité de l'Etat.

Il ne paraît pas recommandable de modifier complètement d'un seul coup les us et méthodes actuels, mais bien plutôt de partir de ce qui existe, et de s'acheminer progressivement vers une adaptation continuellement améliorée.

Le premier pas a été fait.

Il s'indiquerait maintenant d'établir un inventaire des biens de l'Etat. Ce travail ne serait vraisemblablement pas rigoureusement exact dès le premier exercice ; il y aurait certainement des omissions ou des doubles emplois, mais par des recoupements et des vérifications périodiques successives, chaque année par exemple, il est certain qu'après quelques exercices on approcherait sensiblement de la réalité.

En outre, pour faciliter l'élaboration du bilan, il suffirait d'établir quatre budgets :

- 1° Le budget des investissements : terrains, immeubles, ouvrages d'art, matériel, mobilier, œuvres d'art ;
- 2° Le budget des approvisionnements ;
- 3° Le budget des Voies et Moyens (ou des recettes) ;
- 4° Le budget des dépenses.

Les deux premiers seraient repris dans le corps du bilan ; les deux derniers formeraient le compte de résultats.

Les opérations pour ordre pourraient toujours faire l'objet d'un budget « Fonds pour ordre » qui serait repris dans le corps du bilan, dans les comptes d'ordre.

Chacun de ces budgets pourrait être subdivisé :

- a) Par département ;
- b) Par nature d'opération.

Cette disposition permettrait de réaliser, pour chacun des budgets, une vue d'ensemble pour tous les services de l'État réunis.

En ce qui concerne les investissements, un coefficient d'amortissement différent pourrait être appliqué pour chacune des subdivisions : terrains, immeubles, ouvrages d'art, matériel, mobilier, œuvres d'art ; ce sont ces amortissements qui seraient repris dans les dépenses budgétaires.

Quant aux approvisionnements, afin de ne pas compliquer exagérément les écritures, on pourrait les maintenir à ce compte d'existants jusqu'au moment où ils sortiraient de l'économat central du département pour être répartis.

Il s'indiquerait enfin de remanier les budgets de dépenses, afin d'uniformiser leur présentation et d'établir une concordance entre les divers départements, dans la numérotation des articles et des postes ; cela faciliterait la centralisation des dépenses par nature.

Ces dispositions n'exigeraient aucune modification aux principes politiques de base : souveraineté du Parlement, droits de la Cour des Comptes et prérogatives ministérielles.

Les budgets, établis sous l'autorité du Ministre, chacun pour les administrations qui le concerne, seraient soumis au pouvoir législatif.

Les budgets des investissements et des approvisionnements ne constitueraient en réalité que des autorisations de construction ou d'achats dans les limites fixées.

Les budgets approuvés, chaque Ministre en assurerait l'exécution pour la partie qui l'intéresse.

Le bilan, le rapport et les comptes de recettes et de dépenses seraient soumis à la Cour des Comptes.

Tels sont, semble-t-il, les premiers enseignements que l'on peut retirer des bilans établis à Londres.

SECTION III. — COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE.

En ce qui concerne les recettes et dépenses budgétaires, considérées, ainsi que cela vient d'être exposé, comme des

comptes de résultats, les règles appliquées à partir du 1^{er} janvier 1941 peuvent se résumer comme suit :

1. — *Principes essentiels.*

a) Les règles en vigueur avant la guerre devaient autant que possible être respectées ;

b) Aucune dépense ne pouvait être réalisée si elle n'avait pas été préalablement approuvée en Conseil ;

c) Les dépenses étaient subdivisées en deux catégories :

— Les dépenses immédiates (paiement des traitements et menues dépenses de 30 livres sterling et moins), qui pouvaient être payées directement par les comptables ;

— Les dépenses de plus de 30 livres sterling, qui devaient faire l'objet d'un engagement préalable auprès du service des budgets et d'un ordre de paiement ; celui-ci n'était exécuté par la Trésorerie du Ministère des Finances qu'après avoir été vérifié par le Bureau de Contrôle ;

d) Chaque comptable disposait d'un compte en banque et n'était approvisionné de fonds qu'à l'intervention de ce compte ; il pouvait y prélever les sommes nécessaires en espèces pour le paiement des traitements et les petits achats au comptant.

2. — *Budgets.*

Les budgets étaient préparés sous la direction du Ministre responsable ; ils étaient transmis au Bureau des Budgets, chargé de les vérifier, et soumis ensuite à l'Inspection des Finances.

Après mise au point éventuelle, ils étaient soumis à l'approbation du Conseil des Ministres et à l'avis du Conseil consultatif du Gouvernement ; ils étaient ensuite publiés par le *Moniteur*.

3. — *Recettes.*

Les recettes donnaient lieu à la création en trois exemplaires d'un récépissé de versement daté et numéroté ; un exemplaire était remis à la partie versante, le second était adressé à la Trésorerie, le troisième restait attaché à la souche et facilitait le contrôle sur place des Inspecteurs des Finances.

4. — *Dépenses.*

a) Dépenses immédiates (traitements et dépenses de 30 livres sterling et moins).

Les états de liquidation des traitements, dressés dans les divers départements, étaient soumis à l'approbation préalable du Bureau de Contrôle qui, après visa, les renvoyait au comptable du département pour paiement.

Les factures ou notes de 30 livres sterling et moins étaient payées par le comptable après vérification, acceptation et approbation par les fonctionnaires ou agents délégués.

Les pièces justificatives se rapportant aux traitements et aux dépenses immédiates étaient transmises, tous les quinze jours, au Bureau de Contrôle à l'appui d'un relevé récapitulatif.

b) Dépenses de plus de 30 livres sterling.

Toute dépense de plus de 30 livres sterling devait faire l'objet d'une demande d'engagement préalable à la commande, adressée au Bureau des Budgets ; ce n'était qu'après avoir obtenu l'accord de ce bureau que la commande pouvait être passée. Lorsque la fourniture était réalisée, les pièces justificatives, dûment vérifiées et acceptées, faisaient l'objet d'une ordonnance de paiement dressée par le comptable et signée pour approbation par le Ministre ou son délégué.

Ce document avec ses annexes passait :

— Par le Bureau des Budgets pour inscription à la fiche d'imputation des dépenses ;

— Par le Bureau de Contrôle pour la vérification ;

— Par la Trésorerie pour la liquidation ;

— Par la Comptabilité Générale, pour enregistrement dans les écritures générales.

Il était ensuite transmis au Service des archives pour classement.

c) Livres comptables.

Il était prescrit aux comptables des départements et des services de l'Administration centrale des Finances de tenir des livres comptables (journaux et fiches comptes courants), ainsi que tous autres livres auxiliaires qu'ils jugeaient utiles ; ils adressaient, toutes les quinzaines, des extraits de leurs écritures au Bureau de Contrôle, qui pouvait ainsi s'assurer de leur exactitude, notamment par confrontation avec les extraits de comptes que le Bureau de Contrôle recevait directement des banquiers.

5. — *Dispositions complémentaires.*

Des dispositions étaient prévues en vue d'astreindre les comptables à vérifier journallement leur encaisse.

En outre, tous les trois mois, le comptable de chaque département dressait son compte de recettes et de dépenses.

Ce compte donnait le relevé de toutes les recettes effectuées et de toutes les dépenses engagées et liquidées depuis le début de l'exercice ; les inscriptions étaient classées par section, chapitre, article et poste du budget.

Ce relevé permettait au Bureau des Budgets de vérifier si les écritures qu'il avait passées lui-même concordaient avec celles des comptables.

Enfin, à la fin de chaque exercice, un inventaire du matériel et du mobilier était dressé d'après les écritures passées et était vérifié ensuite d'après les existences.

CHAPITRE V.

Financement des opérations.

Pour couvrir les dépenses budgétaires envisagées, le Gouvernement tenait essentiellement à ne toucher à la réserve d'or qu'en cas d'absolue nécessité, notamment lorsque les réglementations britannique ou américaine ne permettraient pas d'utiliser les devises de ces pays que le Trésor possédait et qui constituaient le fonds de roulement de la Trésorerie.

Ces cas furent excessivement rares ; les ventes d'or réalisées ne portèrent que sur un poids total approximatif de 7.096 kilogrammes pour une valeur de 235 millions de francs ; ce montant comporte notamment un poste de 1.377.000 livres, soit près de 170 millions de francs au cours de l'époque (1 £ = 123 fr.), pour le paiement du blé acheté au Canada et destiné à être fourni dès la libération du territoire.

C'était donc à l'emprunt presque exclusivement qu'il fallait recourir pour subvenir à toutes les dépenses budgétaires relevant de Londres.

Ce fut essentiellement à la Colonie que le Gouvernement s'adressa pour contracter ces emprunts.

Le financement des dépenses budgétaires fut assuré par prélèvement sur les ressources suivantes :

	En milliers de livres sterling	En millions de francs (1)
1° Fonds disponibles au début de mai 1940 au compte « Livres sterling » du Trésor à la Banque Nationale de Belgique et dans les postes diplomatiques	1.237	218
2° Recettes budgétaires (non compris le produit des remboursements et transferts de département à département).	430	76
3° Ventes d'or : 7.096 kilos	1.915	235 (2)
4° Fonds déposés en compte par la Régie de la Marine et l'Office belge de Gestion et de Liquidation. . .	3.314	585
5° Souscriptions de tiers à des certificats de Trésorerie émis en livres sterling (série A)	807	143
6° Certificats de Trésorerie libellés en francs congolais souscrits par la Banque du Congo belge, sous la garantie de la Colonie (série B) . .	39.664	7.007
TOTAL . . .	47.367	8.264

Ces fonds n'ont cependant été utilisés pour des dépenses budgétaires qu'à concurrence de 32.180.000 livres sterling, soit 5.684 millions de francs, pour le budget ordinaire et de 2.095.000 livres sterling, soit 370 millions de francs, pour le budget extraordinaire.

Indépendamment des opérations financières destinées à alimenter le fonds de roulement du Trésor à Londres, les opérations

(1) Valeur actuelle, c'est-à-dire au taux de 1 livre sterling = 176 fr. 625.

(2) Au cours en vigueur à l'époque de la vente, soit une livre sterling pour 123 francs. Les mandats délivrés à la Banque Nationale ayant été libellés en francs belges, ce montant n'a pas été affecté par la modification du cours de la livre, en septembre 1944.

de Trésorerie suivantes furent réalisées pour subvenir à des besoins n'ayant rien de commun avec les dépenses budgétaires :

	En milliers de livres	En millions de francs (au cours de 1 £ = 123 fr.)
1 ^o Certificats de Trésorerie, série <i>C</i> , libellés en francs belges	54.480	6.701
2 ^o Certificats de Trésorerie, série <i>D</i> , libellés en francs belges	28.455	3.500
TOTAUX	82.935	10.201

Les caractéristiques de chacune des séries de certificats de Trésorerie sont exposées ci-après.

SÉRIE A. — Ces certificats furent émis en livres sterling pour couvrir des fonds déposés par la Compagnie Maritime Belge.

En exécution d'une convention conclue avec cette firme, ces certificats furent remis en garantie de bonne fin d'opération pour la cession à terme, à cette compagnie, de navires achetés par l'Etat en remplacement d'unités coulées à la suite de faits de guerre.

Les conditions de cette cession stipulaient que la Compagnie Maritime Belge devait déposer chez la Banque Nationale, aux noms joints de la Compagnie et de l'Etat belge (Ministère des communications), des certificats de Trésorerie, libellés en livres sterling, pour un montant égal à 60 p. c. de la valeur des navires à transférer en propriété à la fin des hostilités.

Le taux d'intérêt de ces certificats était de 2 p. c. l'an.

SÉRIE B. — Les certificats de la série *B* étaient émis en exécution de la convention, conclue le 25 janvier 1943, entre l'Etat belge, la Colonie du Congo belge, la Banque du Congo belge et la Banque Nationale.

Par application de cette convention, moyennant l'autorisation du Ministre des Colonies, la Banque du Congo belge devait fournir à l'Etat, dans la limite de ses disponibilités, par avances en francs congolais, telles sommes, en sterling, en dollars des Etats-Unis ou en toutes autres devises, que le Ministre des Finances requérait.

Ces avances s'opéraient sous la forme d'escompte de certificats de Trésorerie, libellés en francs congolais, à six mois d'échéance et pouvant être renouvelés.

Le taux d'escompte en fut primitivement fixé à 1,75 p. c. l'an et ramené à 1,25 p. c. l'an à partir du 15 mai 1944. L'intérêt était bonifié au moment de la souscription par la Banque du Congo belge.

La Banque du Congo belge ne pouvait être tenue d'accepter le remboursement des certificats autrement qu'en francs congolais.

Toutefois, la Banque du Congo belge avait l'option de requérir le remboursement, même anticipatif, en monnaie belge, en dollars des Etats-Unis, en livres sterling ou en toute autre devise, mais à concurrence seulement des sommes qu'elle justifierait être nécessaires à l'accomplissement de ses engagements et aux besoins de l'économie coloniale.

Les remboursements anticipatifs éventuels devaient s'opérer sous déduction des intérêts restant à courir.

La Banque Nationale faisait à l'Etat les avances nécessaires en monnaie belge pour permettre à celui-ci de rembourser les certificats de Trésorerie, en exécution de l'accord, au cas où la Banque du Congo belge aurait levé l'option qui lui était offerte. Ces avances étaient constituées en garantie, mais celle-ci fut libérée par la Banque du Congo belge après la libération du territoire, ce qui permit d'annuler les certificats de Trésorerie de la série *D* dont il sera question plus loin.

La Colonie garantissait le service et le remboursement des certificats et les obligations résultant de l'accord.

Le montant total des certificats de Trésorerie série *B* émis, atteint £ 39.663.525-14-2, soit 7.007.337.470 fr. 43 congolais, mais au bilan ce montant est ramené à £ 22.848.835-17-10, soit 4.036.490.337 fr. 56 congolais, à la suite d'un amortissement de £ 16.814.689-16-4, soit 2.970.847.132 fr. 87 congolais, effectué par prélèvement sur le produit de l'Emprunt Colonial de la Victoire, rétrocédé à l'Etat belge en vertu de l'arrêté-loi du 15 mai 1944, publié au *Moniteur belge* n° 25 du 1^{er} octobre 1944.

Les caractéristiques de l'Emprunt de la Victoire se résument comme suit :

Emprunt par émission au pair de certificats de Trésorerie en coupures de 1.000, 10.000 ou 100.000 francs congolais, ou en coupures nominatives manuscrites d'un capital nominal plus élevé.

Trois catégories de certificats :

- a) A un an de date, portant intérêt à 2 p. c. l'an ;
- b) A trois ans de date, portant intérêt à 2,50 p. c. l'an ;
- c) A cinq ans de date, portant intérêt à 3 p. c. l'an.

Les intérêts, payables à la souscription, sont exempts d'impôts ou taxes quelconques présents ou futurs, au profit de la Colonie ou du Ruanda-Urundi.

Les certificats à cinq ans peuvent être remboursés après la troisième année, à la demande des porteurs, sous déduction de l'intérêt afférent aux mois entiers non échus et de la différence entre l'intérêt de 3 p. c. alloué à l'origine et celui de 2,50 p. c. ou de 2,75 p. c. suivant que le remboursement a lieu au cours de la quatrième ou de la cinquième année.

SÉRIE C. — Ces certificats de Trésorerie étaient remis à la Banque Nationale en couverture des avances faites en francs belges à Londres par la banque avant la libération du territoire.

Un milliard de francs belges fut versé à un fonds spécial, dit de la Libération (Office Mutual Aid), et le surplus fut avancé en billets belges aux autorités militaires pour le paiement des soldes des troupes alliées opérant sur notre territoire.

Cette dernière avance doit nous être remboursée en monnaie étrangère par les Gouvernements Alliés.

Ces certificats n'étaient pas productifs d'intérêts.

SÉRIE D. — Ces certificats, libellés en francs belges, représentaient l'avance faite par la Banque Nationale pour constituer la réserve prévue, en exécution de l'accord quadripartite, en garantie des emprunts ayant fait l'objet des certificats série B.

Aucun intérêt n'était prévu.

Après la libération du territoire, la garantie fut libérée par la Banque du Congo belge et les certificats série D furent annulés.

CHAPITRE VI.

Politique financière internationale.

Les relations internationales furent très actives pendant toute la période de guerre, dans tous les domaines et notamment en matières économique et financière.

Le Gouvernement belge participa, dans ces domaines, aux conférences d'Atlantic City (création de l'U. N. R. A.), de Hot Springs, ainsi que de Bretton Woods (projet de création du « Fonds Monétaire International » et de la « Banque Internationale de reconstruction et de développement économique »).

Le Gouvernement conclut en outre les différents accords financiers énumérés ci-après :

1° Arrangements entre le Gouvernement belge et le Gouvernement du Royaume-Uni relatifs au Congo belge, concernant les finances et l'achat de marchandises, en date du 21 janvier 1941, publiés dans le *Moniteur belge* n° 15 du 19 juillet 1941.

L'accord financier fixa le taux du change à 176 fr.625 congolais pour une livre sterling ; ce taux ne pouvait être modifié que moyennant un accord préalable entre les deux Gouvernements.

Aux termes de cet accord, le Royaume Uni, dans les limites de ses disponibilités, mettait à la disposition du Congo les devises étrangères nécessaires pour le paiement de ses importations jugées indispensables par le Gouvernement de la Colonie.

Par contre, après avoir pourvu aux besoins du Congo et aux avances au Gouvernement belge (en exécution de l'accord quadripartite dont il a été question à l'occasion de l'exposé des caractéristiques des certificats de Trésorerie série B), la Colonie vendait à la Banque d'Angleterre l'excédent de sa production d'or et des monnaies étrangères dont elle disposait.

En complément à cet accord financier, un arrangement commercial fut signé, par lequel le Gouvernement du Royaume-Uni garantissait l'achat des marchandises qui lui étaient nécessaires pour les besoins de la guerre ; en contre-partie, le Gouvernement s'engageait à introduire dans la Colonie une législation interdisant toutes transactions commerciales et financières pouvant constituer une aide à une puissance ennemie avec laquelle les deux parties contractantes étaient en guerre.

Ces accords étaient conclus pour la durée des hostilités ;

2° Accord financier du 4 mars 1941 avec le Royaume-Uni, par lequel l'Etat belge prêtait à la Grande-Bretagne trois millions d'onces d'or, d'une valeur de trois milliards de francs ; cet or nous fut rendu dès la fin janvier 1943 ;

3° Accord financier et ses avenants, conclus avec le Grand-

Duché de Luxembourg, publiés dans les *Moniteurs* n° 17 du 8 août 1941, n° 26 du 3 décembre 1942 et n° 21 du 1^{er} novembre 1943 ; cet accord se rapportait aux prêts consentis par l'État au Grand-Duché de Luxembourg.

Le montant total de ces prêts, y compris les intérêts arrêtés au 30 juin 1944, s'élève à 303.422- 0- 5 livres sterling, soit près de 53.600.000 francs ; il était prévu que le remboursement s'effectuerait en or.

Ce poste est repris dans les débiteurs divers au titre Trésorerie du bilan ;

4° Enfin, la convention monétaire hollando-belgo-luxembourgeoise, du 21 octobre 1943, dont l'esprit fut largement commenté par la presse internationale.

Par cette convention, qui fixe le cours du change et est applicable en Hollande et dans ses possessions d'outre-mer d'une part, en Belgique, au Congo et au Grand-Duché de Luxembourg d'autre part, chaque Gouvernement s'engage à fournir la monnaie nationale nécessaire pour les paiements à effectuer sur son territoire par l'autre contractant ; les comptes sont établis en florins Pays-Bas pour les paiements effectués en Hollande et ses possessions, et en francs pour ceux effectués en Belgique et au Congo ainsi qu'au Grand-Duché de Luxembourg.

La balance est établie chaque mois au cours officiel fixé, et la partie du solde dépassant 500 millions de francs, ou l'équivalent en florins Pays-Bas, porte intérêt calculé au taux officiel de l'escompte des traites acceptées pratiqué par l'Institut d'émission du pays débiteur.

Au cas où la balance viendrait à dépasser un milliard de francs, ou l'équivalent en florins Pays-Bas, les deux Gouvernements doivent se consulter en vue de mettre fin à ce déséquilibre.

CHAPITRE VII.

Bilan de la gestion de Londres.

Le bilan de la gestion de Londres arrêté au 31 décembre 1944 se présente comme suit :

		Bilan général au
		31 6
		1. C
		2.
		3.
		4. D
		de
		1.
		2.
		3.
		4. H
		Tr
ACTIF.		
ACTIF IMMOBILISÉ :		
A. Immeubles	2.300- 0- 0	
B. Mobilier et matériel	101.330-19- 1 3/4	
	<hr/>	103.630-19- 1 3/4
ACTIF RÉALISABLE :		
A. Débiteurs divers :		
1. Solde des provisions versées aux banquiers pour paiement des intérêts	237.042-15- 6	
2. Banque du Congo belge : Solde disponible de la reprise de l'Emprunt de la Victoire	3.038.010-12- 0	
3. Tiers divers au titre Trésorerie	1.494.936-17- 0	
4. Tiers divers au titre Budgétaire (dépenses)	73.790- 9- 3 3/4	
B. Banque Nationale : Garanties en compte bloqué	28.463.284-11- 0	
C. Avances aux armées alliées (approvisionnement en francs belges)	44.105.691- 1- 1	
	<hr/>	77.412.756- 6- 4 3/4
ACTIF DISPONIBLE :		
A. Banque Nationale	5.326.761-19- 4	
B. Banque : compte à vue	15.222-10- 4	
C. Compte de chèques postaux	14.453- 5-11	
D. Ministère des finances : Trésor Public	309.341-16- 7	
	<hr/>	5.665.779-12- 2
CRÉANCES DE L'ÉTAT ENVERS LUI-MÊME :		
Avances :		
1. Consignées à la disposition de l'Ambassade de Londres pour nécessités urgentes résultant d'une situation militaire imprévue	50.000- 0- 0	
2. Au Fonds spécial Libération (O. M. A.)	8.130.081- 6- 0	
3. Au Comité de Liquidation à Londres	1.501.267- 9- 6 1/2	
4. A l'Office Commercial du Ravitaillement (achat de blé au Canada)	1.376.967-19-10	
5. Au Comité de Coordination pour le Ravitaillement de la Belgique	104.451- 4- 2	
6. Au Comité International de la Croix-Rouge de Genève	54.762-16- 7	
7. Aux Gouvernements étrangers chargés de la défense des intérêts belges dans les pays ennemis ou occupés	91.508-17- 8	
8. A la Régie de la Marine	300.000- 0- 0	
9. A la Sûreté de l'Etat	1.101.820- 5- 2	
10. Aux Postes Diplomatiques et Consulaires, apurées au fur et à mesure de la production des pièces justificatives de dépenses :		
a) A justifier auprès des administrations de Bruxelles (soldes au 9 septembre 1944 et virements après cette date)	2.514.912-15- 0 1/2	
b) A justifier auprès du Ministère des finances, Administration de Londres	2.655.387- 4-10	
11. A l'Office du Colis alimentaire	54.849- 3- 8	
12. Au Ministère de la Défense Nationale pour le ravitaillement des prisonniers (Congo belge)	9.152- 0- 5	
13. Diverses	158.252-11- 4	
	<hr/>	18.103.413-14- 3
COMPTE D'ORDRE :		
Sommes présumées portées en dépenses avant les hostilités (soldes disponibles au 1 ^{er} mai 1940 chez les banquiers pour le paiement des intérêts de nos Emprunts)		
	302.631-11- 7	
	<hr/>	302.631-11- 7
OPÉRATIONS POUR COMPTE DU FONDS D'AMORTISSEMENT :		
A. Valeur nominale des titres amortis	2.316.333- 2- 7	
B. Dépenses diverses	18-13- 4	
C. Provisions disponibles chez les banquiers au 30 septembre 1944	338.241- 2- 3	
	<hr/>	2.654.592-18- 2
COMPTE DE RÉSULTATS :		
Excédent des dépenses sur recettes :		
Budget ordinaire	31.103.186- 1-11 3/4	
Budget extraordinaire	2.095.716- 9- 9	
	<hr/>	33.198.902-11- 8 3/4
	<hr/>	137.441.707-13- 5 1/4

31 décembre 1944.

PASSIF.

EXIGIBLE A COURT TERME :

A. Créiteurs divers :		
1. Régie de la Marine	1.284.500- 0- 0	
2. Office belge de Gestion et de Liquidation	2.029.768-16- 3	
3. Tiers divers au titre Trésorerie	1.536.272-14- 0	
4. Tiers divers au titre Budgétaire (recettes)	2.913-12-10	
B. Dette Publique — valeur nominale des Certificats de Trésorerie émis à Londres :		
1. Pour les dépenses budgétaires.	22.848.835-17-10	
2. Emprunt de la Victoire — valeur nominale des titres en circulation	20.336.905-17- 6	
3. Pour opérations diverses de Trésorerie et de garantie	83.742.411- 6-10	
C. Banque Nationale — Montant des mandats du Trésor émis à Londres	282.994-15- 0	
		132.064.603- 0- 3

DETTES DE L'ÉTAT ENVERS LUI-MÊME :

A. Montant des intérêts échus restant à payer pour lesquels la provision a été versée aux banquiers	237.042-15- 6	
B. Reprise en inventaire de l'immeuble, du matériel et du mobilier portés en dépenses au budget	103.630-19- 1 3/4	
C. Prévisions de récupérations diverses après les hostilités (S. N. C. F. B., Régie T. T. et organismes parastataux divers)	842.516- 8- 4 1/2	
D. Fonds fournis par les Caisses de l'Etat avant les hostilités et restant disponibles à l'ouverture des écritures en Grande-Bretagne	1.236.690- 0- 5	
		2.419.880- 3- 5 1/4

COMPTE D'ORDRE :

Reprise en écritures de sommes présumées portées en dépenses avant les hostilités.	302.631-11- 7	
		302.631-11- 7

OPÉRATIONS POUR COMPTE DU FONDS D'AMORTISSEMENT :

A. Dotations ordinaires destinées à l'amortissement des Emprunts (loi du 7 juin 1926, art. 1 ^{er})	2.117.363-14- 9	
B. Bonis sur rachats de titres	441.776-15- 8	
C. Recettes diverses	1.329-18- 5	
D. Reprise en écritures du solde des dotations incomplètement utilisées au 1 ^{er} mai 1940	94.122- 9- 4	
		2.654.592-18- 2

137.441.707-13- 5 1/4

		DÉBIT.	Compte de résu au Période du 1 ^{er} mai 1940
DÉPENSES :			
<i>Budget ordinaire :</i>			
Cabinet du Premier Ministre		323.311-18- 5	
Service des Réfugiés		498.984-15- 9	
Finances — Dette Publique		6.409.383- 5-10	
Finances — Administration Comptable		7.082-371- 8-11 1/2	
Affaires économiques		36.296- 3- 6	
Affaires étrangères		2.060.829-18- 8	
Agriculture		9.300-17- 4	
Colonies		183.777- 4-11 1/2	
Communications		1.607.088-15- 3	
Défense Nationale		9.516.135- 8- 3	
Instruction publique		341.313-11-11	
Intérieur		53.266- 6- 1	
Justice		2.666.232- 5- 7 1/4	
Ravitaillement		272.119-13- 2	
Information		429.818- 5-10	
Travail et Prévoyance sociale		89.843-17- 5	
Travaux publics		148.999- 7- 0 1/4	
Finances — Pensions		399.166- 3- 2	
Finances — Dotations.		47.968-12- 0	
Santé Publique		3.332- 5-11	
Finances — Dépenses pour ordre.		3.439.269- 5- 6	32.179.540- 5- 0 1/2
		<hr/>	3.439.269 5- 6
<i>Budget extraordinaire :</i>			
Communications		2.095.716- 9- 9	
Affaires étrangères		58.802- 3- 6	
		<hr/>	2.154.518-13- 3
			<hr/>
			37.773.328- 3- 9 1/2

de résultats.
au 9 septembre 1944.

CRÉDIT.

RECETTES :

Finances — Voies et Moyens :

Budget ordinaire	1.076.354- 3- 0 3/4	
Budget extraordinaire	58.802- 3- 6	
Finances — Recettes pour ordre	3.439.269- 5- 6	
		4.574.425-12- 0 3/4

Excédent des dépenses sur les recettes :

Budget ordinaire	31.103.186- 1-11 3/4
Budget extraordinaire	2.095.716- 9- 9

37.773.328- 3- 9 1/2

CHAPITRE VIII.

Analyse du bilan.

L'analyse du bilan exige des renseignements complémentaires pour certains postes.

A l'actif.

Dans l'actif réalisable, le poste 2 du litt. A — Débiteurs divers : « Banque du Congo belge — Solde disponible de la reprise de l'Emprunt de la Victoire » est à rapprocher du passif exigible à court terme, litt. B, poste 2 : « Emprunt de la Victoire — valeur nominale des titres en circulation ».

Ce rapprochement s'établit comme suit :

Montant nominal de l'Emprunt pris en charge par l'Etat à la date du 9 septembre 1944 .£	20.336.905-17- 6
Montant utilisé pour amortir des certificats de Trésorerie série B (voir p. 458)£	16.814.689-16- 4
	SOLDE£
Montant restant disponible à la Banque du Congo belge.£	3.522.216- 1- 2
	3.038.010-12- 0
	DIFFÉRENCE . . .£
	484.205- 9- 2

Cette différence représente les charges d'intérêts de l'emprunt, à partir de la date de reprise par l'Etat.

Le poste 3 de l'actif réalisable, litt. A : « Tiers divers au titre Trésorerie » comprend :

- a) Les avances au Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg ;
- b) Les sommes payées pour compte de divers organismes parastataux, notamment pour les traitements de leur personnel se trouvant en Grande-Bretagne ;
- c) Les sommes avancées à la Caisse belge de Prêts et d'Epargne ;

d) Des avances faites à des tiers ou des paiements faits pour compte de tiers ;

e) Des avances diverses à régulariser.

Toutes ces avances sont à récupérer.

Pour toute la période de guerre, le montant des avances ainsi faites s'élève à £ 13.472.080- 4- 1

Le montant des récupérations effectuées s'élevait au 31 décembre 1944 à £ 11.977.143- 7- 1

Le litt. *B* de l'actif réalisable « Banque Nationale — Garanties en compte bloqué » représente, à l'exclusion d'une somme de 8.000 livres sterling, la garantie donnée par la Banque Nationale en exécution de la convention quadripartite du 25 janvier 1943, dont il a été question pour les certificats de Trésorerie des séries *B* et *D*.

Le litt. *C* de l'actif réalisable « Avances aux armées alliées (approvisionnement en francs belges) » représente le montant des avances aux autorités militaires alliées signalées à l'occasion de l'examen des certificats de Trésorerie série *C*.

Les divers postes des « Créances de l'Etat envers lui-même » se rapportent à des sommes mises à la disposition des comptables de divers services de l'Etat autres que les départements ministériels.

Les plus importantes de ces avances, représentant plus de 14 millions et demi de livres sterling, ont été faites au moment de la libération du territoire :

a) Au Fonds spécial de la libération (O. M. A.) ;

b) Au Comité de la liquidation à Londres ;

c) A l'Office commercial du ravitaillement (achat de blé au Canada) ;

d) A la Sûreté de l'Etat ;

e) Aux postes diplomatiques et consulaires, montant à justifier auprès des Administrations de Bruxelles.

Au Passif.

Les postes 1 et 2 du litt. *A* « Créanciers divers » représentent

les fonds déposés en compte par la Régie de la Marine et l'Office belge de Gestion et de Liquidation.

Le poste 3 du même littéra se rapporte :

a) Aux sommes encaissées par le Trésor pour compte de tiers et à tenir à leur disposition ;

b) A certaines sommes encaissées par le Trésor en remboursement d'avances reprises au poste « Débiteurs divers » et dont la régularisation n'avait pu être faite au 31 décembre 1944 à défaut de renseignements suffisants, défaut attribuable surtout aux difficultés de communication.

Pour toute la période de guerre, le montant total des sommes ainsi encaissées s'élève à £ 12.632.603-19- 4

Le montant des sommes remboursées par le

Trésor, à la date du 31 décembre 1944, s'élève

à £ 11.096.331- 5- 4

La signification des divers postes du litt. B « Dette publique » a été expliquée dans le chapitre V (« Financement des opérations »).

Enfin, il convient d'attirer l'attention sur le boni de £ 441.776-15-8 réalisé pour le compte du « Fonds d'amortissement » par suite des amortissements effectués par rachats en bourse de nos divers emprunts extérieurs, pour un montant nominal de £ 2.316.333- 2- 7.

CHAPITRE IX.

Analyse des recettes et dépenses budgétaires.

SECTION I^{re}. — BUDGET ORDINAIRE. — RECETTES.

Résumées par exercice, les recettes du budget ordinaire s'établissent comme suit :

Exercices (1)	Montants en livres sterling	Montants en milliers de francs
1940	1.375-11- 8 1/2	243
1941 — 1 ^{er} trimestre	1.030- 3- 2	182
1941 — 2 ^e trimestre	3.975-14- 6	702
1941 — 3 ^e trimestre	50.197- 3- 5 1/2	8.866
1941 — 4 ^e trimestre	46.053- 8- 9 1/2	8.134
1942	379.367-10- 3 1/4	67.006
1943	209.142-13- 8	36.940
1944	385.211-17- 6	68.038
TOTAL	1.076.354- 3- 0 3/4	190.111

Converties en milliers de francs, au cours de 1 £ = 176 fr. 625, leur répartition par nature s'effectue comme suit :

Nature des recettes.	Montants
1 ^o Produit du placement des fonds disponibles du Trésor et intérêts des comptes en banques	9.146
2 ^o Recettes consulaires	2.788
3 ^o Remboursements de département à département	51.994
4 ^o Dons divers	31.718
5 ^o Récupérations par suite d'annulation de marchés passés avant l'ouverture des hostilités	8.138
6 ^o Remboursements par le War Office britannique à la suite de commandes passées avant la capitulation et non exécutées	5.728
7 ^o Reprise par le Gouvernement britannique de matériel de guerre commandé avant le 10 mai 1940	21.537
8 ^o Récupération d'intérêts, auprès de la Banque du Congo belge, à la suite de la reprise par l'Etat de l'Emprunt de la Victoire, l'Etat ayant pris à sa charge la totalité des intérêts payés au moment de l'émission des bons	33.285
9 ^o Recettes diverses	25.777
TOTAL	190.111

(1) En 1941, les exercices furent limités à un trimestre.

SECTION II. — BUDGET ORDINAIRE. — DÉPENSES.

Résumées par exercice, les dépenses du budget ordinaire s'établissent comme suit :

Exercices (1)	Montants en livres sterling	Montants en milliers de francs (1 £ = 176 fr. 625
1940	1.257.913- 8- 0	222.179
1941 — 1 ^{er} trimestre.	899.180-17- 9	158.817
1941 — 2 ^e trimestre	654.563- 4- 4 1/4	115.612
1941 — 3 ^e trimestre	725.332- 4- 5 1/2	128.112
1941 — 4 ^e trimestre	754.225-15- 1 1/4	133.215
1942	7.755.849-19- 4 1/4	1.369.877
1943	11.583.199- 3- 9 1/2	2.045.883
1944	8.549.275-12- 2 3/4	1.510.016
TOTAL	32.179.540- 5- 0 1/2	5.683.711

La répartition de ces dépenses par département et par nature, converties en milliers de francs (1 £ = 176 fr. 625), se résume dans le relevé ci-contre.

Les quelques commentaires ci-après reprennent les dépenses par nature dans l'ordre de leur importance.

1. *Dépenses d'ordre humanitaire en faveur de la population belge restée en pays occupé* : 1.714.252.000 francs, soit 30,16 p. c.

a) Ravitaillement.

Pendant la guerre 1914-1918, notre pays avait été ravitaillé par la « Commission for Relief in Belgium » ; celle-ci ne fut pas reconstituée en 1940.

Le Gouvernement, désirant venir en aide à la population nécessiteuse et aux enfants restés au pays ainsi qu'à nos pri-

(1) En 1941, les exercices furent limités à un trimestre.

CAISSE DE PRÊTS ET D'ÉPARGNE	DETTE PUBLIQUE	TOTALS		POURCENTAGES PAR RAPPORT AUX DÉPENSES TOTALES
		DÉPENSES ORDINAIRES	DÉPENSES EXCEPTIONNELLES	
—	1.132.057	1.132.057	—	19,92
—	—	70.503	—	1,24
—	—	8.472	—	0,15
—	—	56.953	152	1,00
—	—	88.133	—	1,55
—	—	59.890	394	1,06
—	—	1.643	—	0,03
—	—	9.408	—	0,17
—	—	25.668	649	0,46
—	—	470.793	130	8,29
—	—	75.916	—	1,34
—	—	80.246	—	1,41
—	—	283.749	—	4,99
—	—	48.063	—	0,85
—	—	6.411	—	0,11
—	—	15.550	319	0,28
—	—	32.460	—	0,57
—	—	1.680.385	402	29,57
36.418	—	1.250.554	370	22,01
—	—	283.852	—	4,99
—	—	589	—	0,01
36.418	1.132.057	5.681.295	2.416	
		5.683.711		
0,64	19,92			100,00
		151.076		
		301.040		
		452.116		

Relevé des dépenses réelles par département et par nature.

(En milliers de francs, conversion au taux de 1£ pour 176,625 francs.).

NUMÉRO D'ORDRE	DÉPARTEMENTS	DÉPENSES												TOTAUX		POURCENTAGES PAR RAPPORT AUX DÉPENSES TOTALES	
		PERSONNEL	MATÉRIEL	SUBSIDES ET SUBVENTIONS	PRÉVOYANCE SOCIALE	PENSIONS	MILICE	SECOURS	DÉPENSES D'ORDRE HUMANITAIRE POUR LA POPULATION BELGE RESTÉE EN PAYS OCCUPÉ		DIVERSES	EXCEPTIONNELLES	CAISSE DE PRÊTS ET D'ÉPARGNE	DETTE PUBLIQUE	DÉPENSES ORDINAIRES		DÉPENSES EXCEPTIONNELLES
									Ravitail- lement	Aide aux prisonniers de guerre et colis aux familles de militaires							
1	Dette publique	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.132.057	1.132.057	—	19,92
2	Pensions	—	—	—	—	70.503	—	—	—	—	—	—	—	—	70.503	—	1,24
3	Dotations	6.834	1.638	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8.472	—	0,15
4	Cabinet du Premier Ministre	19.080	5.675	344	—	—	—	29.320	—	—	2.534	152	—	—	56.953	152	1,00
5	Service des réfugiés	11.741	8.348	29.339	38.682	—	—	—	—	—	23	—	—	—	88.133	—	1,55
6	Instruction publique	39.748	11.242	8.619	—	—	—	7	—	—	274	394	—	—	59.890	394	1,06
7	Agriculture	1.581	34	—	—	—	—	—	—	—	28	—	—	—	1.643	—	0,03
8	Intérieur	6.626	1.853	—	152	—	65	6	—	—	706	—	—	—	9.408	—	0,17
9	Travaux publics	22.177	3.083	—	—	—	—	2	—	—	407	649	—	—	25.668	649	0,46
10	Justice	32.441	12.101	14	1	—	—	193.188	—	—	233.048	130	—	—	470.793	130	8,29
11	Information nationale	4.482	2.075	65.746	—	—	—	—	—	—	3.613	—	—	—	75.916	—	1,34
12	Affaires étrangères (Administration centrale	51.825	10.254	16.268	686	—	251	121	—	—	841	—	—	—	80.246	—	1,41
	et Commerce extérieur (Postes diplomatiques	184.776	53.392	29.607	—	—	3.271	2.727	—	—	9.976	—	—	—	283.749	—	4,99
13	Ravitaillement	3.348	2.391	—	—	—	—	—	37.936	—	4.388	—	—	—	48.063	—	0,85
14	Affaires économiques	4.416	1.979	—	—	—	—	—	—	—	16	—	—	—	6.411	—	0,11
15	Travail et prévoyance sociale	6.397	2.286	1.620	3.998	—	—	1.230	—	—	10	319	—	—	15.550	319	0,28
16	Colonies	29.943	2.466	—	—	—	—	5	—	—	46	—	—	—	32.460	—	0,57
17	Défense Nationale (Personnel civil et matériel de bureau	67.486	45.898	5.129	—	—	7.193	88	—	500.664	1.814	402	—	—	1.680.385	402	29,57
	(Armée	337.871	714.242	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
18	Finances	11.249	5.534	—	—	—	—	—	1.175.652	—	21.701	370	36.418	—	1.250.554	370	22,01
19	Communications	279.814	2.281	—	—	—	—	130	—	—	1.627	—	—	—	283.852	—	4,99
20	Santé publique	278	310	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	589	—	0,01
	TOTAUX GÉNÉRAUX	1.122.113	887.082	156.686	43.519	70.503	10.780	226.833	1.213.588	500.664	281.052	2.416	36.418	1.132.057	5.681.295	2.416	100,00
															5.683.711		
	Pourcentage par rapport aux dépenses totales	19,74	15,61	2,76	0,76	1,24	0,19	4,00	21,35	8,81	4,94	0,04	0,64	19,92			100,00
									30,16								
	<i>Pour mémoire</i> : Dépenses approximatives effectuées par les postes diplomatiques pour lesquels le Ministère des affaires étrangères n'a pas encore transmis les documents justificatifs :																
	Dépenses propres des postes diplomatiques	54.106	18.172	789	—	—	17	987	—	—	77.005	—	—	—	151.076	—	
	Dépenses pour le compte d'autres départements	27.262	—	—	—	4.389	21.451	5.034	39.741	198.703	4.460	—	—	—	301.040	—	
	TOTAUX	81.368	18.172	789	—	4.389	21.468	6.021	39.741	198.703	81.465	—	—	—	452.116	—	

DEPARTMENT OF THE ARMY
 OFFICE OF THE CHIEF OF STAFF
 WASHINGTON, D. C.

Activity	Personnel	DEPARTMENT OF THE ARMY		Number of units	Personnel
		Personnel	Personnel		
1	1,000	1,000	1,000	1	1,000
2	2,000	2,000	2,000	2	2,000
3	3,000	3,000	3,000	3	3,000
4	4,000	4,000	4,000	4	4,000
5	5,000	5,000	5,000	5	5,000
6	6,000	6,000	6,000	6	6,000
7	7,000	7,000	7,000	7	7,000
8	8,000	8,000	8,000	8	8,000
9	9,000	9,000	9,000	9	9,000
10	10,000	10,000	10,000	10	10,000
11	11,000	11,000	11,000	11	11,000
12	12,000	12,000	12,000	12	12,000
13	13,000	13,000	13,000	13	13,000
14	14,000	14,000	14,000	14	14,000
15	15,000	15,000	15,000	15	15,000
16	16,000	16,000	16,000	16	16,000
17	17,000	17,000	17,000	17	17,000
18	18,000	18,000	18,000	18	18,000
19	19,000	19,000	19,000	19	19,000
20	20,000	20,000	20,000	20	20,000
21	21,000	21,000	21,000	21	21,000
22	22,000	22,000	22,000	22	22,000
23	23,000	23,000	23,000	23	23,000
24	24,000	24,000	24,000	24	24,000
25	25,000	25,000	25,000	25	25,000
26	26,000	26,000	26,000	26	26,000
27	27,000	27,000	27,000	27	27,000
28	28,000	28,000	28,000	28	28,000
29	29,000	29,000	29,000	29	29,000
30	30,000	30,000	30,000	30	30,000
31	31,000	31,000	31,000	31	31,000
32	32,000	32,000	32,000	32	32,000
33	33,000	33,000	33,000	33	33,000
34	34,000	34,000	34,000	34	34,000
35	35,000	35,000	35,000	35	35,000
36	36,000	36,000	36,000	36	36,000
37	37,000	37,000	37,000	37	37,000
38	38,000	38,000	38,000	38	38,000
39	39,000	39,000	39,000	39	39,000
40	40,000	40,000	40,000	40	40,000
41	41,000	41,000	41,000	41	41,000
42	42,000	42,000	42,000	42	42,000
43	43,000	43,000	43,000	43	43,000
44	44,000	44,000	44,000	44	44,000
45	45,000	45,000	45,000	45	45,000
46	46,000	46,000	46,000	46	46,000
47	47,000	47,000	47,000	47	47,000
48	48,000	48,000	48,000	48	48,000
49	49,000	49,000	49,000	49	49,000
50	50,000	50,000	50,000	50	50,000

sonniers de guerre, fut amené à organiser l'envoi de vivres et de médicaments acquis dans les pays d'Europe restés neutres.

Dès le mois d'avril 1941, les premiers envois purent être effectués du Portugal, d'Espagne, de Suisse et de Turquie.

Parmi les vivres expédiés figurent surtout : du poisson pressé, en saumure, à l'huile, à l'escavèche, du pâté de poissons, des sardines, du thon, des amandes, des figues sèches, des raisins secs, de l'extrait de tomates à l'huile, de la farine de châtaigne, de la pulpe de fruits, du lait en poudre, du lait condensé, des citrons, du cacao, de l'ovomaltine, du chocolat, des oignons, du jambon, du fromage, etc.

En fait de médicaments, nous relevons notamment de l'opium, de l'insuline, des vitamines.

C'est au Portugal que les achats furent, de loin, les plus importants ; 45.242 tonnes de marchandises furent en effet expédiées de ce pays, pour une valeur totale de 1.079 millions de francs, y compris les frais de transport et d'assurance qui se sont élevés à 54,4 millions de francs.

Les achats dans les autres pays se répartissent comme suit : d'Espagne, pour une valeur de 44,6 millions de francs ; de Suisse, pour une valeur de 40 millions, et de Turquie, pour 4,5 millions.

De plus, notre Gouvernement parvint à se procurer aux Etats-Unis des vivres et, surtout, des médicaments pour un montant de 7 millions et demi de francs.

Enfin, les 38 millions restants se rapportent aux frais de report du blé acheté au Canada dès 1942, destiné à être fourni dès la libération du territoire ; le contrat prévoyait le renouvellement du stock à chaque récolte afin d'avoir toujours une marchandise fraîche à notre disposition.

b) Aide aux prisonniers de guerre et colis aux familles des militaires.

Le Gouvernement désirait également soulager le sort de nos prisonniers de guerre en Allemagne, et venir en aide aux familles, restées au pays, des soldats des Forces belges en Grande-Bretagne.

Aux prisonniers de guerre, il envoyait des colis alimentaires, des cigarettes, du linge, des chaussures, etc., par l'intermédiaire de la Croix-Rouge.

Pour les familles des soldats des Forces belges en Grande-Bretagne, il prenait à sa charge l'envoi mensuel de colis de vivres; les expéditions se faisaient du Portugal.

2. *Dette publique* : 1.132.057.000 francs, soit 19,92 p. c.

Ces dépenses se répartissent comme suit :

	En milliers de francs
a) Intérêts des capitaux empruntés pendant la guerre pour couvrir les besoins de la Trésorerie.	182.259
b) Service de nos emprunts extérieurs d'avant-guerre, contractés auprès des pays restés libres (Grande-Bretagne, Etats-Unis, Suède, Suisse)	804.090
c) Frais de paiement des coupons de ces emprunts	15.410
d) Certificats de Trésorerie de l'Emprunt de l'Indépendance remboursés à Londres	2.244
e) Frais de transfert de cessions d'or.	3.778
f) Charges d'intérêts de l'Emprunt Colonial de la Victoire repris par l'Etat	117.854
g) Diverses autres dépenses	6.422
TOTAL	1.132.057

L'effort fait pour respecter les engagements consécutifs aux obligations contractuelles de nos emprunts extérieurs ramena les cours sensiblement aux environs du pair, raffermissant ainsi le crédit du pays sur le marché international.

Le relevé ci-contre donne les cours pratiqués de 1940 à 1944 (en pour-cent).

Des arrangements pris avec les divers banquiers chargés du service de ces emprunts, avaient limité ce service aux seuls titres admis comme étant de bonne livraison et se trouvant en pays libres.

Désignation des emprunts	Fin septembre 1940	Fin décembre 1940	Fin décembre 1941	Fin décembre 1942	Fin décembre 1943	Dernières cotations en 1944
6 % 1924 en dollars E.-U.	77	38	97	99 1/4	100	100 1/8 (21 avril)
6 1/2 % 1924 en dollars E.-U.	50	40	87	99	99	100 (24 mai)
7 % 1925 en dollars E.-U.	62	42	85	99 1/2	101	104 1/8 (23 septembre)
4 % 1936 en sterling	27	40	80	89	93 1/2	98 1/2 (18 septembre)
4 % 1937 en sterling	28	42	78	92	96 3/4	99 7/8 (13 septembre)
Conversion sué- dois 4 % 1936	50	cotation suspendue	53	69	92	92 (5 septembre)

3. *Dépenses en personnel* : 1.122.113.000 francs, soit 19,74 p. c.

Ce montant se décompose comme suit :

a) *Personnel civil* : 560.727.000 francs, soit 50 p. c. des dépenses totales en personnel.

Ce chiffre comprend les traitements plus des indemnités destinées à couvrir les charges supplémentaires résultant du séjour et de l'exercice de la fonction en Grande-Bretagne du personnel administratif occupé, non occupé, sous les drapeaux, ou occupé dans le privé, ainsi que du personnel temporaire recruté en Grande-Bretagne.

Il comprend en outre les traitements et indemnités des Ministres et des Sous-Secrétaires d'Etat, les indemnités parlementaires des députés et sénateurs se trouvant en Grande-Bretagne, les indemnités destinées à couvrir les frais de funérailles des fonctionnaires et agents décédés en Grande-Bretagne, les gratifications spéciales allouées aux personnes non fonctionnaires de l'Etat chargées d'assurer la liaison entre les réfugiés d'une part, les autorités britanniques et belges d'autre part, les indemnités aux membres du clergé exerçant leur ministère

dans les centres de réfugiés et, enfin, les secours ordinaires au personnel.

Les fonctionnaires et agents de l'Etat occupés dans un service gouvernemental étaient rémunérés sur la base de 92 p. c. de leur traitement organique (base de 1940) plus l'indemnité de charges dont l'échelle fut établie en fonction des grades.

Les agents non occupés touchaient leur traitement (92 p. c.) plus la moitié de l'indemnité de charges.

Ceux travaillant dans le privé recevaient la moitié de leur traitement (92 p. c.) et de l'indemnité de charges.

Les agents mariés sous les drapeaux avaient le choix entre deux régimes :

- 50 p. c. du traitement (92 p. c.) et de l'indemnité de charges, ou
- 15 p. c. du traitement (92 p. c.) et de l'indemnité de charges, plus l'indemnité de milice.

Les agents célibataires sous les drapeaux avaient droit à 15 p. c. de leur traitement (92 p. c.) et de l'indemnité de charges.

Il paraît intéressant de résumer en un relevé les dépenses en personnel par service d'origine d'une part, par nature de personnel (occupé, inoccupé, temporaire) d'autre part (voy. ci-après, p. 476-477).

Ce relevé ne comprend pas les dépenses qui, à proprement parler, ne constituent pas des dépenses en personnel, telles que traitement et indemnités des Ministres, des Sous-Secrétaires d'Etat, les indemnités parlementaires des députés et sénateurs, les indemnités pour prestations spéciales, les secours au personnel, etc., dont le montant total s'élève à 19,36 millions de francs. Il ne comprend pas non plus les dépenses en personnel des postes diplomatiques dont le montant comptabilisé s'élève à 184,77 millions de francs.

Pour rétablir ou créer les services indispensables au développement de ses activités, le Gouvernement disposait de 1.900 fonctionnaires et agents déjà signalés au « Chapitre I^{er}. La situation fin juin 1940 ».

Cependant, à la fin de l'année 1943, environ 850 de ces fonctionnaires et agents de l'Etat se trouvaient sous les drapeaux ou étaient occupés dans l'industrie privée. Ces derniers, en majeure partie des ouvriers du Ministère des Communications

(Marine, Postes et Télégraphes) et de la S. N. C. F. B., ne pouvaient être utilisés dans les bureaux du fait de la nature de leurs capacités professionnelles ; il s'indiquait d'ailleurs de les utiliser de préférence dans les industries de guerre.

Mais, par contre, à la même époque le Gouvernement avait recruté environ 600 agents temporaires, en raison généralement des connaissances déterminées que possédait ce personnel pour exercer des activités spéciales (avocats, médecins, licenciés en sciences diverses, professeurs et instituteurs, sténos-dactylos, etc.).

Un petit nombre de fonctionnaires et agents de l'Etat ne furent pas utilisés en raison de leur âge ou de leur état de santé.

b) Militaires (officiers, sous-officiers et troupe) : 376.610.000 fr., soit 33,55 p. c. des dépenses en personnel.

Ce poste comprend les dépenses pour traitements, appointements, soldes, indemnités familiales et de naissance, indemnités aux spécialistes aviateurs, parachutistes, indemnités de marche, de séparation, de vie chère, de séjour à Londres, de licenciement, de premier équipement, etc., pour l'administration centrale de la Défense Nationale, les centres d'instruction et les unités en campagne.

Il se décompose comme suit :

Traitements et indemnités familiales et de naissance	fr.	322.920.000
Indemnités diverses		53.690.000

c) Postes diplomatiques : 184.776.000 francs, soit 16,45 p. c. des dépenses en personnel.

Cette somme comprend les traitements des agents de carrière ; les indemnités de poste, de séjour, de frais d'installation, de gérance ; les émoluments des agents des services extérieurs ; les rémunérations des agents temporaires et les charges sociales relatives à ces agents ; les consultations juridiques et d'experts, les honoraires d'avocats-conseils, etc.

4. *Dépenses en matériel* : 887.082.000 francs, soit 15,61 p. c.

De cette somme, 714.242.000 francs se rapportent aux dépenses de la Défense Nationale pour les approvisionnements de toutes

Relevé des dépenses en personnel

(En milliers de francs, conversion

NUMÉRO D'ORDRE	DÉSIGNATION DES SERVICES D'ORIGINE.	PERSONNEL	
		OCCUPÉ DANS LES SERVICES GOUVERNEMENTAUX	
		Traitements et indemnités fa- miliales et de naissance.	Indemnités desti- nées à couvrir les charges sup- plémentaires ré- sultant du sé- jour et de l'exer- cice de la fonc- tion en Grande- Bretagne.
1	Dotations	208	175
2	Cabinet du Premier Ministre	5.079	4.872
3	Service des réfugiés	—	—
4	Instruction publique	5.964	6.264
5	Agriculture	957	173
6	Intérieur	2.073	2.004
7	Travaux publics	9.091	9.623
8	Justice	6.493	6.554
9	Information nationale	—	—
10	Affaires étrangères et Commerce extérieur (Adm. centrale)	19.703	21.418
11	Ravitaillement	—	—
12	Affaires économiques	750	884
13	Travail et prévoyance sociale	506	427
14	Colonies (Administration métropolitaine)	12.732	13.038
15	Défense nationale (per- sonnel civil)	4.466	5.010
16	Finances	1.430	1.324
17	Communications	81.788	84.742
18	Santé publique	—	—
	Totaux	151.240	156.508
	Défense nationale : offi- ciers, sous-officiers et solde de la troupe	322.918	53.691
	TOTAUX GÉNÉRAUX	474.158	210.199
	Pourcentage des dépenses par nature de person- nel	51,65	22,90
			74,55

(par service d'origine).

au taux de 1 £ pour 176 fr. 625).

ADMINISTRATIF.		PERSONNEL TEMPORAIRE.	TOTAUX	Pourcentages par rapport aux dé- penses totales en personnel.
INOCUPÉ, SOUS LES DRAPEAUX OU OCCUPÉ DANS LE PRIVÉ				
Traitements et indemnités fa- miliales et de naissance.	Indemnités desti- nées à couvrir les charges sup- plémentaires ré- sultant du sé- jour en Grande- Bretagne.			
—	—	—	383	0,04
286	133	6.516	16.886	1,84
—	—	10.393	10.393	1,13
1.296	787	24.470	38.781	4,22
66	78	307	1.581	0,20
51	20	1.897	6.045	0,66
1.647	760	698	21.819	2,37
439	118	17.751	31.355	3,41
—	—	4.482	4.482	0,49
1.409	980	7.692	51.202	5,58
—	—	3.337	3.337	0,36
90	36	2.656	4.416	0,48
251	296	4.142	5.622	0,61
1.473	637	431	28.311	3,08
6.461	6.240	6.350	28.527	3,11
1.105	708	4.418	8.985	0,98
65.506	42.926	4.002	278.964	30,39
—	—	278	278	0,03
80.080	53.719	99.820	541.367	58,98
—	—	—	376.609	41,02
80.080	53.719	99.820	917.976	—
8,72	5,86	10,87	—	100,00
14,58				

natures et frais divers : armes, équipements, nourriture et entretien de la troupe, frais médicaux, charbon, frais de représentation, frais d'hospitalisation, frais de funérailles, frais d'hébergement, transports des Forces belges en Grande-Bretagne, ainsi que les frais de voyage et de séjour des militaires belges rejoignant la Grande-Bretagne.

Les autres dépenses, 172.840.000 francs, résultent des achats de mobilier, de matériel, de machines à écrire, de fournitures de bureau, etc., pour les différents services gouvernementaux ; les loyers, le chauffage, l'éclairage, le nettoyage, les frais de télégraphe, de téléphone, de transport, de déplacements ; les frais de missions et indemnités qui couvrent les charges de même nature ; les frais de fonctionnement des écoles belges en Grande-Bretagne ; les expertises, enquêtes, frais de procédure, etc. Ce chiffre comprend les dépenses en matériel, pour un montant de 53.392.000 francs, se rapportant aux dépenses comptabilisées des postes diplomatiques.

5. *Autres dépenses du budget ordinaire.*

a) Dépenses diverses : 281.052.000 francs, soit 4,94 p. c.

Ce chiffre est surtout influencé par les dépenses suivantes :

— 232.856.000 francs, imputés au Ministère de la justice pour les années 1942 à 1944, pour « Mesures de Sécurité Publique ».

Il s'agit de dépenses inhérentes à l'activité de nos services de liaison, coopérant avec les services alliés en territoires occupés par l'ennemi ;

— 17.662.000 francs imputés en 1941 au budget des finances, à titre de don au Gouvernement britannique pour intensifier les achats d'avions ;

— le reste, soit 30.534.000 francs, comprend notre quote-part dans les frais d'administration de l'U. N. R. R. A., des dépenses diverses de propagande, notre quote-part résultant de la convention postale universelle et les dépenses diverses des postes diplomatiques.

b) Secours : 226.833.000 francs, soit 4 p. c.

Ce chiffre comprend notamment 222.475.000 francs imputés aux budgets du Cabinet du Premier Ministre et du Ministère de la Justice pour « Assistance aux Belges à l'étranger ».

Il s'agit, presque pour la totalité, de l'aide apportée à nos compatriotes s'échappant des territoires occupés par l'ennemi et du fonctionnement des services chargés de la mission de les aider.

Il comprend aussi 2.727.000 francs comme secours accordés par les postes diplomatiques.

c) Subsidés et subventions : 156.686.000 francs, soit 2,76 p. c.

Ce montant reprend les subsidés suivants :

- A l'Office belge d'information et de documentation fr. 34.061.000
- A l'Office national de radiodiffusion et de radio-communication fr. 39.668.000
- A la Croix-Rouge de Belgique à Londres . . fr. 23.438.000
- Subsidés payés par les postes diplomatiques fr. 29.607.000
- Le reste, soit 29.912.000 francs, se rapporte aux subsidés alloués aux divers organismes ou œuvres s'occupant de propagande, d'assistance exceptionnelle aux réfugiés sans ressources, ou des loisirs de nos soldats des Forces belges en Grande-Bretagne.

d) Pensions (civiles et militaires) : 70.503.000 francs, soit 1,24 p. c.

Il s'agit des pensions à charge de l'Etat et de la Caisse Nationale des pensions de guerre, payées aux bénéficiaires se trouvant en Grande-Bretagne ou dans les pays non occupés par l'ennemi.

e) Prévoyance sociale : 43.519.000 francs, soit 0,76 p. c.

Cette dépense se rapporte :

- Aux charges résultant de l'hébergement et la subsistance des réfugiés sans ressources, remboursées aux autorités britanniques pour la période du début et assurées directement par nos services par la suite fr. 38.682.000
- Aux charges sociales résultant de l'assistance aux veuves, orphelins, estropiés congénitaux, mutilés, pour chômage involontaire, chômage maladie, chômage accident de travail, etc. fr. 3.998.000
- Aux charges sociales diverses fr. 839.000

Les sommes payées aux bénéficiaires de ces allocations se rapprochaient sensiblement de celles payées par les autorités britanniques à leurs nationaux se trouvant dans la même situation.

f) Caisse belge de prêts et d'épargne : 36.418.000 francs, soit 0,64 p. c.

Ce chiffre comprend :

— Une avance récupérable de fr. 34.260.000
— Les frais de fonctionnement de la Caisse, restant
à charge de l'Etat fr. 2.158.000

g) Dépenses de milice : 10.780.000 francs, soit 0,19 p. c.

Il s'agit des dépenses relatives aux frais occasionnés par les opérations de milice, ainsi qu'au paiement des indemnités de milice, et indemnités familiales payées aux ayants droit des militaires présents sous les drapeaux ou prisonniers de guerre.

h) Dépenses exceptionnelles : 2.416.000 francs, soit 0,04 p. c.

Ces dépenses se rapportent principalement à l'acquisition d'un immeuble et aux frais d'aménagement, d'appropriation et d'installation des écoles belges créées en Grande-Bretagne ainsi que des immeubles occupés par les services gouvernementaux.

SECTION III. — BUDGET POUR ORDRE.

Le total des recettes du budget pour ordre s'élève pour toute la période de guerre à £ 3.439.269-5-6, soit 607.461.000 francs.

Les sommes reprises à ce budget constituent des fonds encaissés par le Trésor pour compte de tiers, remboursés ensuite à ceux-ci ou virés à des comptes particuliers ouverts au nom des intéressés.

SECTION IV. — BUDGET EXTRAORDINAIRE.

Abstraction faite des remboursements de département à département pour un montant de 58.802-3-6 livres sterling, les dépenses réelles extraordinaires se sont élevées à 2.095.716-9-9 livres sterling, soit 370.156.000 francs.

Ces dépenses se détaillent comme suit :

	En milliers de livres sterling	En milliers de francs
1 ^o Achat de onze navires :	—	—
— Belgian Airman	180	31.792
— Belgian Soldier	164	28.966
— Belgian Seaman	164	28.966
— Belgian Sailor	164	28.966
— Belgian Captain	185	32.676
— Belgian Crew	193	34.089
— Belgian Trader	122	21.549
— Belgian Veteran	521	92.022

	En milliers de dollars Etats-Unis	
— Belgian Fighter	430	18.846
— Belgian Freighter	572	25.081
— Belgian Fisherman	373	16.341

	En milliers de livres sterling	
2 ^o Achat et installation d'un poste émet- teur de radio à Léopoldville	61	10.862
TOTAL (en milliers de francs)		370.156

Les navires achetés étaient destinés à être revendus à des firmes privées après les hostilités.

CHAPITRE X.

Clôture des écritures.

Le bilan a été arrêté au 31 décembre 1944.
Les écritures ont été clôturées en janvier 1946 ; les comptes de recettes et de dépenses ont été remis à la Cour des Comptes.

Il convient de signaler que les opérations de certains postes diplomatiques n'ont pu être comptabilisées entièrement avant la clôture des écritures, soit parce que les documents n'étaient pas parvenus en temps utile au Ministère des affaires étrangères par suite des difficultés de communication, soit parce que ce département n'avait pas encore terminé les opérations de vérification et de contrôle qui l'intéressent.

Une ventilation approximative des dépenses qui devront encore être comptabilisées de ce chef a cependant pu être établie et a été portée pour mémoire au bas du relevé général des dépenses (p. 470) ; ces dépenses, au montant total de 452 millions de francs environ, seront prises en charge par les administrations de Bruxelles.

* * *

Bien que le présent exposé soit destiné à être intercalé dans un ouvrage traitant de questions de finances, il se justifie cependant de signaler l'attitude courageuse de nos compatriotes qui purent rejoindre un pays libre, dans leur coopération à l'effort de guerre des Alliés.

L'intervention importante du Congo a déjà été soulignée à plusieurs reprises.

Les exploits de nos aviateurs, de nos marins et de nos militaires sont connus et doivent être appréciés à leur haute valeur.

Mais il convient aussi d'attirer l'attention sur la contribution obscure, mais combien utile, de nos concitoyens civils réfugiés en Grande-Bretagne.

Tous, hommes et femmes, furent progressivement mis au travail dans les usines, dans les ateliers, dans les bureaux, suivant leurs aptitudes et leurs capacités, à l'exception seulement des invalides et des mères ayant charge d'enfants en bas âge.

Ne s'impose-t-il pas également de citer nos fonctionnaires et agents réfugiés à Londres ?

Un grand nombre de ceux-ci étaient seuls, séparés de leur famille, et beaucoup d'entre eux étaient parvenus en Grande-Bretagne dépourvus d'effets personnels.

A ces motifs déjà bien légitimes de découragement, s'ajoutèrent bientôt les bombardements meurtriers presque quotidiens de 1940, 1941 et 1944, les alertes ininterrompues pendant

dix à douze heures de jour ou de nuit, et les vagues de bombardiers se succédant de demi-heure en demi-heure.

Enfin, généralement une nuit chaque semaine, tout le monde, même les femmes, était astreint à participer activement au service de « fire-watching », c'est-à-dire de défense aérienne passive.

Ces épreuves provoquèrent forcément une fatigue nerveuse et physique qui fut cependant surmontée vaillamment : chaque matin, après des nuits souvent presque sans repos, le personnel venait à son travail à l'heure normale.

Ces faits dénotent un courage civique qui mérite d'être souligné et apprécié comme il convient.

Les principes de l'agriculture sont les mêmes dans tous les pays, mais les méthodes de culture varient beaucoup. C'est pourquoi il est important de connaître les usages et les coutumes de chaque pays, afin de pouvoir adapter les principes généraux à la situation particulière de chaque pays. C'est ce que l'auteur a fait dans cet ouvrage, en décrivant les méthodes de culture de différents pays, et en indiquant les raisons qui ont servi de base à ces méthodes. C'est un ouvrage très utile pour les cultivateurs, et surtout pour ceux qui veulent connaître les usages et les coutumes de différents pays.

Il est important de connaître les usages et les coutumes de chaque pays, afin de pouvoir adapter les principes généraux à la situation particulière de chaque pays. C'est ce que l'auteur a fait dans cet ouvrage, en décrivant les méthodes de culture de différents pays, et en indiquant les raisons qui ont servi de base à ces méthodes. C'est un ouvrage très utile pour les cultivateurs, et surtout pour ceux qui veulent connaître les usages et les coutumes de différents pays.

Il est important de connaître les usages et les coutumes de chaque pays, afin de pouvoir adapter les principes généraux à la situation particulière de chaque pays. C'est ce que l'auteur a fait dans cet ouvrage, en décrivant les méthodes de culture de différents pays, et en indiquant les raisons qui ont servi de base à ces méthodes. C'est un ouvrage très utile pour les cultivateurs, et surtout pour ceux qui veulent connaître les usages et les coutumes de différents pays.

Il est important de connaître les usages et les coutumes de chaque pays, afin de pouvoir adapter les principes généraux à la situation particulière de chaque pays. C'est ce que l'auteur a fait dans cet ouvrage, en décrivant les méthodes de culture de différents pays, et en indiquant les raisons qui ont servi de base à ces méthodes. C'est un ouvrage très utile pour les cultivateurs, et surtout pour ceux qui veulent connaître les usages et les coutumes de différents pays.

Il est important de connaître les usages et les coutumes de chaque pays, afin de pouvoir adapter les principes généraux à la situation particulière de chaque pays. C'est ce que l'auteur a fait dans cet ouvrage, en décrivant les méthodes de culture de différents pays, et en indiquant les raisons qui ont servi de base à ces méthodes. C'est un ouvrage très utile pour les cultivateurs, et surtout pour ceux qui veulent connaître les usages et les coutumes de différents pays.

Il est important de connaître les usages et les coutumes de chaque pays, afin de pouvoir adapter les principes généraux à la situation particulière de chaque pays. C'est ce que l'auteur a fait dans cet ouvrage, en décrivant les méthodes de culture de différents pays, et en indiquant les raisons qui ont servi de base à ces méthodes. C'est un ouvrage très utile pour les cultivateurs, et surtout pour ceux qui veulent connaître les usages et les coutumes de différents pays.

Table analytique des matières du tome deuxième

	PAGES
INTRODUCTION , par JEAN VAN HOUTTE	IX
FINANCEMENT ET LIQUIDATION DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE , par FERNAND VRANCKEN et EDMOND SEULEN	1
CHAPITRE PREMIER. — FINANCEMENT DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE	3
CHAPITRE II. — LIQUIDATION FINANCIÈRE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE	13
a) Recettes de réparation	18
b) Récupération du butin de guerre.	21
c) Liquidation des biens privés ennemis sous séquestre	21
CHAPITRE III. — CONCLUSIONS	29
LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES BELGES DURANT L'ENTRE - DEUX - GUERRES , par FERNAND BAUDHUIN	35
CHAPITRE PREMIER. — LA RESTAURATION : 1919-1926	37
CHAPITRE II. — LE « BOOM » : 1927-1930	47
CHAPITRE III. — LA GRANDE CRISE ÉCONOMIQUE : 1930-1935.	54
CHAPITRE IV. — DE LA DÉVALUATION A LA GUERRE : 1935-1939.	62
CHAPITRE V. — VUE D'ENSEMBLE ET CONCLUSIONS	70
ANNEXE	75
LES FINANCES PUBLIQUES ET LA MONNAIE , par ALBERT-ÉDOUARD JANSSEN	77
CHAPITRE PREMIER	79

	PAGES
CHAPITRE II	81
CHAPITRE III	82
CHAPITRE IV	84
CHAPITRE V	89
CHAPITRE VI	92
CHAPITRE VII	95
CHAPITRE VIII	98
CHAPITRE IX	102
CHAPITRE X	104
CHAPITRE XI	106
CHAPITRE XII	109
LES RECETTES PUBLIQUES DE 1919 A 1939, par MAURICE MASOIN	115
INTRODUCTION	117
CHAPITRE PREMIER. — PREMIÈRE PÉRIODE : 1919 A 1926. — LA RESTAURATION NATIONALE	118
SECTION I ^{re} . — LES ANNÉES D'ILLUSION	118
SECTION II. — DÉCEPTIONS	121
SECTION III. — ESSAIS D'ASSAINISSEMENT	122
SECTION IV. — LA CRISE FINANCIÈRE ET MONÉTAIRE	126
CHAPITRE II. — DEUXIÈME PÉRIODE : 1926 A 1929. — REDRESSEMENT ET PROSPÉRITÉ	128
SECTION I ^{re} . — L'ASSAINISSEMENT MONÉTAIRE ET FINANCIER	128
SECTION II. — PROSPÉRITÉ	130
CHAPITRE III. — TROISIÈME PÉRIODE : LA CRISE	134
CHAPITRE IV. — QUATRIÈME PÉRIODE : LA DÉVALUATION DE 1935 ET LE REDRESSEMENT FINANCIER	141
SECTION I ^{re} . — LA DÉVALUATION ET SES CONSÉQUENCES	141
SECTION II. — L'AVANT-GUERRE	145
CHAPITRE V. — COUP D'ŒIL D'ENSEMBLE	148
SECTION I ^{re} . — FINANCEMENT PUBLIC ET REVENU NATIONAL	149

	PAGES
SECTION II. — LA NATURE DES RECETTES PUBLIQUES	152
SECTION III. — LA STRUCTURE DU SYSTÈME FISCAL	155
 ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES DE	
1919 A 1939, par GASTON COPPÉE	179
 INTRODUCTION	 181
 CHAPITRE PREMIER. — PREMIÈRE PÉRIODE. — DE	
L'ARMISTICE A LA PREMIÈRE DÉVALUATION (1919-1926)	185
SECTION I ^{re} . — L'IMMÉDIATE APRÈS-GUERRE (1919-1920)	186
SECTION II. — VERS L'ÉQUILIBRE ET LA STABILISATION	
(1921 à 1924)	192
§ 1 ^{er} . — <i>Amélioration de la technique budgétaire</i>	192
a) Exactitude des prévisions	192
b) Classification des crédits.	194
§ 2. — <i>Retour à l'équilibre budgétaire</i>	196
§ 3. — <i>Adaptation de la fiscalité</i>	198
§ 4. — <i>Augmentation des dépenses</i>	199
SECTION III. — CRISE MONÉTAIRE ET DE TRÉSORERIE	
(1925 et 1926)	201
 CHAPITRE II. — DEUXIÈME PÉRIODE. — BOOM ÉCO-	
NOMIQUE (1927-1930)	204
SECTION I ^{re} . — LES BONIS BUDGÉTAIRES	205
SECTION II. — REMBOURSEMENT ET AMORTISSEMENT	
ACCÉLÉRÉ DE LA DETTE PUBLIQUE	207
SECTION III. — POLITIQUE D'INVESTISSEMENTS	209
SECTION IV. — DIMINUTION DES DÉPENSES DE RÉPA-	
RATION. — ACCROISSEMENT DES DÉPENSES ORDI-	
NAIRES	213
SECTION V. — DISPARITION, DANS LE BUDGET DE	
L'ÉTAT, DES DÉPENSES DE CHEMINS DE FER	217
 CHAPITRE III. — TROISIÈME PÉRIODE. — DÉFICIT ET	
DÉFLATION (1931-1934)	219
SECTION I ^{re} . — CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES	219
SECTION II. — SITUATION GÉNÉRALE DES BUDGETS	
AU DÉBUT DE LA TROISIÈME PÉRIODE	223
§ 1 ^{er} . — <i>Dépenses</i>	223
A. — Dette publique	223
B. — Pensions	225

	PAGES
C. — Dépenses d'administration et d'intervention	225
D. — Dépenses extraordinaires	226
E. — Dépenses de réparation	226
§ 2. — <i>Recettes</i>	226
SECTION III. — PREMIÈRES TENTATIVES DE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET SES RÉSULTATS (exercices 1931 et 1932)	227
§ 1 ^{er} . — <i>Première tentative</i>	227
A. — En matière de dépenses ordinaires	227
B. — En matière de recettes ordinaires	227
C. — A l'extraordinaire	228
§ 2. — <i>Deuxième tentative : loi du 23 mars 1932, accordant des pouvoirs spéciaux au Ministre des finances</i>	229
§ 3. — <i>Evolution budgétaire au cours des années 1931 et 1932</i>	229
A. — Dépenses ordinaires	230
B. — Dépenses de chômage	232
C. — Dépenses extraordinaires proprement dites	234
D. — Dépenses de réparation	235
SECTION IV. — NOUVEAUX EFFORTS EN VUE DU RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE (exercices 1933 et 1934)	235
§ 1 ^{er} . — <i>Troisième tentative : loi du 30 décembre 1932 accordant de nouveaux pouvoirs spéciaux</i>	235
§ 2. — <i>Quatrième tentative : loi de pouvoirs spéciaux du 17 mai 1933</i>	237
§ 3. — <i>Cinquième tentative : lois de pleins pouvoirs du 31 juillet et du 7 décembre 1934</i>	240
§ 4. — <i>Résultats de la politique budgétaire pour les exercices 1933 et 1934</i>	241
A. — Dépenses ordinaires	241
B. — Recettes ordinaires	243
C. — Déficits et boni	243
D. — Budget des réparations.	244
E. — Dépenses extraordinaires	244
CHAPITRE IV. — QUATRIÈME PÉRIODE (1935-1939)	246
SECTION I ^{re} . — DÉPENSES ORDINAIRES	255
§ 1 ^{er} . — <i>Charges de la Dette publique</i>	255
§ 2. — <i>Charges de pensions</i>	255
§ 3. — <i>Budget des Non-valeurs et remboursements</i>	262
§ 4. — <i>Charges militaires</i>	262
§ 5. — <i>Dépenses de personnel</i>	263
SECTION II. — DÉPENSES EXTRAORDINAIRES	264

LES RÉSULTATS BUDGÉTAIRES DE 1919 A 1939, par E. MOULARD et J. GRAULS.	269
INTRODUCTION.	271
CHAPITRE PREMIER. — RÉSULTATS DU SERVICE ORDINAIRE	272
CHAPITRE II. — RÉSULTATS DU SERVICE DE GUERRE	279
CHAPITRE III. — RÉSULTATS DU SERVICE EXTRA- ORDINAIRE	281
CHAPITRE IV. — RÉSULTATS GÉNÉRAUX	283
 LA POLITIQUE DE LA DETTE PUBLIQUE EN BELGIQUE DE 1919 A 1939, par Louis E. DAVIN	291
CHAPITRE PREMIER. — INTRODUCTION ET MATÉRIEL STATISTIQUE	293
CHAPITRE II. — EXPOSÉ DES FAITS	295
SECTION I ^{re} . — LA PÉRIODE D'INSTABILITÉ MONÉTAIRE JUSQU'À LA STABILISATION : 1919-1926	295
SECTION II. — DE LA STABILISATION DE 1926 A LA DÉVALUATION DE 1935.	310
SECTION III. — DE LA DÉVALUATION DE 1935 A LA GUERRE	317
CHAPITRE III. — COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE EN BELGIQUE DANS L'ENTRE-DEUX-GUERRES	325
 LE BILAN DE L'ÉTAT, par ALFRED DORCQ	377
CHAPITRE PREMIER. — HISTORIQUE	379
CHAPITRE II. — L'UTILITÉ D'UN BILAN DE L'ÉTAT.	386
CHAPITRE III. — MODE DE RÉALISATION DE L'INVEN- TAIRE GÉNÉRAL	389
CHAPITRE IV. — APERÇU DU BILAN DE L'ÉTAT	391
CONCLUSIONS	393

LES FINANCES PUBLIQUES PENDANT L'OCCUPATION ALLEMANDE DE 1940 A 1945, par J. VANHEURCK	399
CHAPITRE PREMIER. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	401
CHAPITRE II. — LE BUDGET	402
SECTION I ^{re} . — FORME DU BUDGET	402
SECTION II. — RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES PENDANT L'OCCUPATION	403
§ 1 ^{er} . — <i>Recettes</i>	403
§ 2. — <i>Dépenses</i>	404
§ 3. — <i>Fiscalité</i>	406
a) Contributions directes	406
b) Douanes et Accises	407
c) Enregistrement	408
CHAPITRE III. — OPÉRATIONS EXTRA-BUDGÉTAIRES	408
SECTION I ^{re} . — AVANCES DE TRÉSORERIE A DES ORGANISMES BELGES	409
SECTION II. — DÉPENSES IMPOSÉES PAR L'OCCUPANT	411
CHAPITRE IV. — FINANCEMENT DES OPÉRATIONS	418
CHAPITRE V. — LA DETTE PUBLIQUE	420
SECTION I ^{re} . — ÉMISSIONS DANS LE PUBLIC	422
SECTION II. — ÉMISSIONS AUPRÈS DES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS	423
SECTION III. — PAIEMENT ET CERTIFICATS DE TRÉSORERIE DE CRÉANCES SUR L'ÉTAT	424
SECTION IV. — AVANCES DE LA BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE A L'ÉTAT	425
SECTION V. — RÉSULTATS DE LA POLITIQUE D'EMPRUNT PENDANT L'OCCUPATION	425
CHAPITRE V. — LA MONNAIE ET LE MARCHÉ DE L'ARGENT	428
SECTION I ^{re} . — LA BANQUE D'ÉMISSION A BRUXELLES	429
SECTION II. — LA BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE	430
SECTION III. — LA MONNAIE D'ÉTAT	432
SECTION IV. — LE MARCHÉ DE L'ARGENT	434
CHAPITRE VI. — CONCLUSION	436

LES FINANCES DE GUERRE 1940-1944 EN DE- HORS DU TERRITOIRE, par E. JACQMAIN. . .	441
CHAPITRE PREMIER. — LA SITUATION FIN JUIN 1940	443
CHAPITRE II. — DISPOSITIONS PRISES AU POINT DE VUE COMPTABILITÉ ET JUSTIFICATION DES DÉPENSES POUR LA PÉRIODE DE JUIN JUSQUE FIN 1940	445
CHAPITRE III. — DÉVELOPPEMENT DES SERVICES GOU- VERNEMENTAUX A LONDRES	446
SECTION I ^{re} . — SERVICES DE L'ÉTAT	446
SECTION II. — ORGANISMES PARASTATAUX	446
CHAPITRE IV. — DISPOSITIONS ADOPTÉES A PARTIR DU 1 ^{er} JANVIER 1941	448
SECTION I ^{re} . — DISPOSITIONS GÉNÉRALES	448
SECTION II. — COMPTABILITÉ GÉNÉRALE. — BILAN	450
SECTION III. — COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE	452
CHAPITRE V. — FINANCEMENT DES OPÉRATIONS . . .	455
CHAPITRE VI. — POLITIQUE FINANCIÈRE INTERNA- TIONALE	459
CHAPITRE VII. — BILAN DE LA GESTION DE LONDRES	461
CHAPITRE VIII. — ANALYSE DU BILAN	466
CHAPITRE IX. — ANALYSE DES RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES	468
SECTION I ^{re} . — BUDGET ORDINAIRE. — RECETTES . .	468
SECTION II. — BUDGET ORDINAIRE. — DÉPENSES . .	470
SECTION III. — BUDGET POUR ORDRE	480
SECTION IV. — BUDGET EXTRAORDINAIRE	480

LES FINANCES DE GUERRE 1940-1944 EN BELGIQUE

CHAPITRE PREMIER — La situation au 10 mai 1940 413

CHAPITRE II — Description sommaire au point de vue comparatif de l'évolution des dépenses pour la période de juin 1940 au 1944 417

CHAPITRE III — Développement des dépenses courantes 418

SECTION I^{re} — Services de l'Etat 418

SECTION II — Organismes parastataux 418

CHAPITRE IV — Dépenses additionnelles à l'Etat 419

SECTION I^{re} — Prestations générales 419

SECTION II — Impôts 420

SECTION III — Contributions 421

SECTION IV — Prêts 422

SECTION V — Subventions 423

SECTION VI — Autres 424

CHAPITRE V — Analyse des dépenses et dépenses 425

SECTION I^{re} — Indemnités 425

SECTION II — Indemnités diverses 426

SECTION III — Indemnités pour services 427

SECTION IV — Indemnités pour dommages 428

SECTION V — Indemnités pour frais 429

SECTION VI — Indemnités pour autres motifs 430

SECTION VII — Indemnités pour autres motifs 431

CHAPITRE VIII — Analyse des dépenses 432

CHAPITRE IX — Analyse des dépenses et dépenses 433

SECTION I^{re} — Indemnités 433

SECTION II — Indemnités diverses 434

SECTION III — Indemnités pour services 435

SECTION IV — Indemnités pour dommages 436

SECTION V — Indemnités pour frais 437

SECTION VI — Indemnités pour autres motifs 438

ETABL. EM. BRUYLANT, s. a.,
 rue de la Régence, 67, Brux.
 Undir. gén. : R. BRUYLANT,
 av. Brugmann, 421, Uccle.
 Reg. comm. Brux. 10357.

Bruylant
 680.00.

