

LES FINANCES PUBLIQUES
SOUS LE
RÉGIME HOLLANDAIS

PAR

ROBERT DEMOULIN

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

Extrait de l'*Histoire des finances publiques
en Belgique*, tome I^{er}, 1950 (publication
de l'Institut belge de Finances publiques)

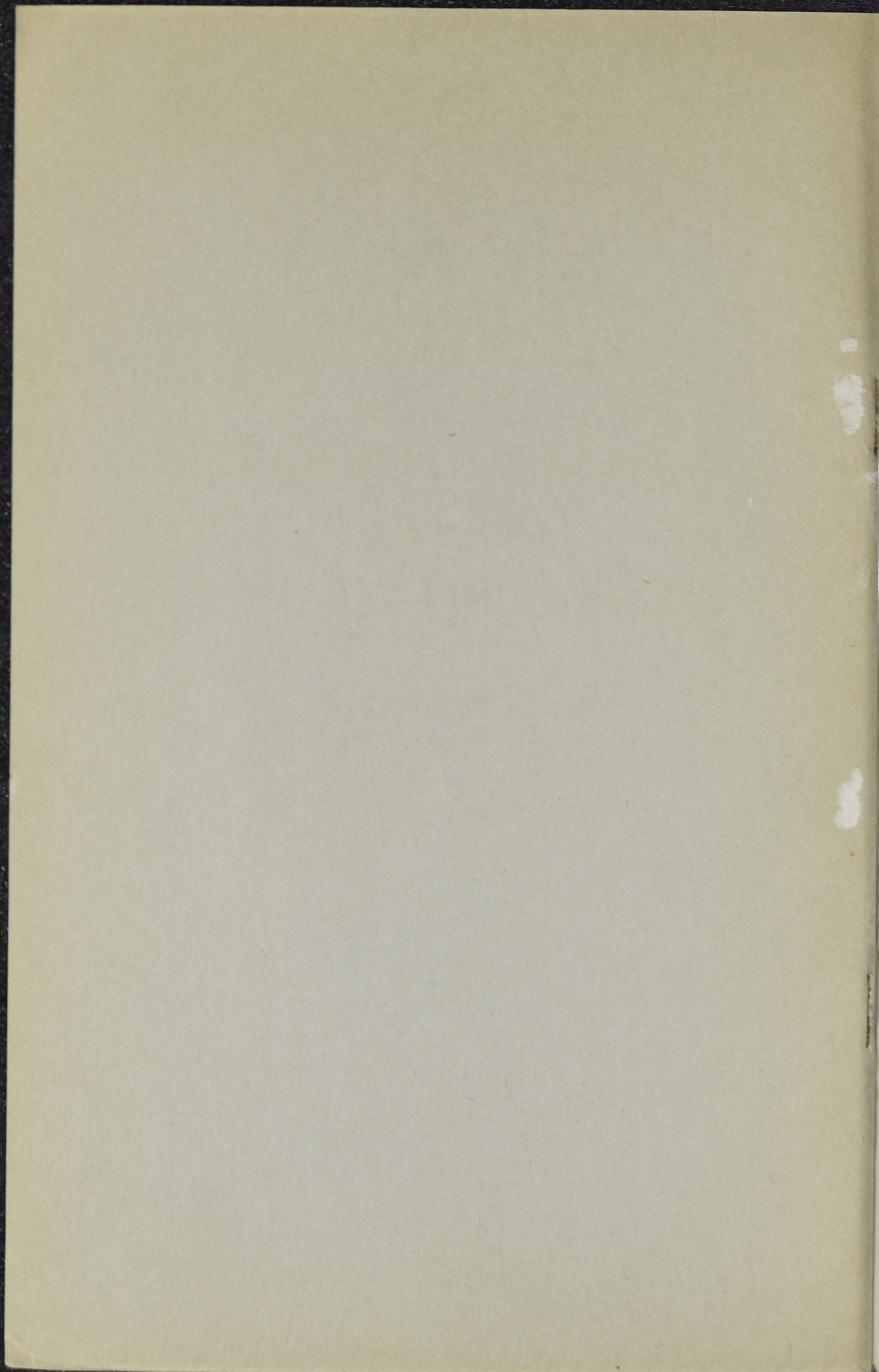
B R U X E L L E S

ÉTABLISSEMENTS ÉMILE BRUYLANT

Société anonyme d'éditions juridiques et scientifiques

RUE DE LA RÉGENCE, 67

1 9 5 0



LES FINANCES PUBLIQUES
SOUS LE
RÉGIME HOLLANDAIS

PAR

ROBERT DEMOULIN
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

917

LES FINANCES PUBLIQUES
SOUS LE
RÉGIME HOLLANDAIS

ROBERT DEBILLY

PROFESSEUR À L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

1912

Après les guerres de la Révolution et de l'Empire, il fallut reconstruire l'Europe. La tâche des diplomates et des politiques n'était peut-être pas la plus malaisée. L'économie européenne avait été bouleversée par vingt années de conflits. Dans les différents pays, les finances publiques étaient en désordre. L'œuvre du baron Louis en France est restée un modèle de restauration financière. En Angleterre, les controverses doctrinales sur le retour à l'étalon-or, les discussions sur l'amortissement de l'énorme dette d'un Etat qui avait dû armer l'Europe pour abattre la France, manifestent bien l'importance capitale du problème financier dans les années qui suivirent Waterloo. Le gouvernement tory est aux prises avec de grandes difficultés qu'il ne peut surmonter qu'en empruntant au fond d'amortissement.

Aux Pays-Bas, le problème est double. La Hollande apporte d'une part le lourd héritage de son passé, une énorme dette. Il faut d'autre part organiser les finances publiques du nouvel Etat. Guillaume I^{er}, chargé de cette délicate mission, est bien informé des questions à régler. Soucieux de la prospérité de son royaume, ayant le goût des affaires et la passion de la spéculation, il réunit un ensemble de connaissances techniques assez rares chez un souverain. Mais il préfère voiler au pays la situation difficile dans laquelle il se trouve. Guillaume I^{er} désire connaître seul l'ensemble des finances de ce qu'il considère comme « son Etat ». Il souhaite être seul à diriger la politique financière et se trouve gêné par les obstacles que mettent à l'exercice de ses tendances autocratiques certaines dispositions de la Loi fondamentale. A les tourner par une série ininterrompue de subterfuges, Guillaume I^{er} consacra une bonne partie de ses jours et de ses nuits.

La prépondérance que le Nord a exercée pendant les quinze années de la réunion des dix-sept provinces était écrasante dans les sphères dirigeantes. On ne compte pas un ministre belge des finances pendant cette période et le haut personnel administratif de ce département était presque exclusivement

hollandais. Il est vrai que le problème crucial était d'essence hollandaise. En 1814, le rétablissement de la Dette nationale a été décidé dans les Provinces-Unies. La réduction au tiers de leur énorme dette décidée par Napoléon lors de la réunion du Royaume de Hollande à l'Empire français, est annulée. Le nouvel Etat se charge ainsi d'un très lourd fardeau. C'est la Hollande qui apporte ce pauvre cadeau de bienvenue, c'est en Hollande que les inscriptions de la Dette nationale sont détenues, c'est en Hollande qu'elles sont négociées, ce sont des capitalistes et des spéculateurs hollandais qui s'intéressent avec le plus d'attention et le plus de compétence à ces valeurs.

Charge hollandaise très onéreuse pour la Belgique, la dette active s'élevait à 575 millions de florins Pays-Bas, la dette différée à 1.151 millions. Si l'on songe que la Belgique n'apportait au nouveau royaume qu'une dette de 26 millions de florins Pays-Bas (soumise au nouveau régime, elle ne grossissait la dette active des Pays-Bas que de 16 millions, la dette différée que de 32), on aperçoit tout de suite la source des protestations répétées et légitimes des Belges.

Mais le poids de la dette n'est pas le seul à s'appesantir sur les habitants du nouveau royaume. L'équilibre budgétaire est difficile à établir : frais de guerre contre Napoléon revenu de l'île d'Elbe, entretien d'une armée montant la garde au Sud, face à la France considérée comme la grande perturbatrice, mise sur pied d'une administration, politique de grands travaux. Aussi les déficits se succèdent : dix millions de florins en 1816, dix-sept millions en 1817. Pour combler ce déficit, l'Etat emprunte, mais les députés aux Etats Généraux s'inquiètent des charges nouvelles qui retombent finalement sur les contribuables. Une lutte s'engage dont le roi sortira provisoirement vainqueur en choisissant des voies détournées.

Il est intéressant de montrer la marche suivie par le souverain. Guillaume I^{er} ne se soucie pas seulement d'équilibre budgétaire, mais il cherche le redressement de toute l'économie de son royaume, il entend poursuivre une politique d'expansion économique. Il veut trouver de l'argent qui permettrait d'ouvrir de nombreux chantiers, de l'argent qui financerait l'industrie, de l'argent qui réduirait les charges fiscales. La gestion des finances publiques n'est qu'une partie de l'œuvre de rénovation

économique de Guillaume I^{er} et ne prend tout son sens que replacée dans l'ensemble de cet effort considérable.

La Loi fondamentale donne au roi de larges pouvoirs, car les États Généraux jouent un rôle médiocre dans l'établissement du budget. En 1814, l'article 71 de la Loi fondamentale des Provinces-Unies des Pays-Bas dit expressément : « Le projet relatif aux finances, soumis par le prince souverain aux États Généraux, au commencement de leur session ordinaire, est divisé en deux chapitres. Le premier contient toutes les dépenses fixes et déterminées, qui, dérivant du cours ordinaire des choses, sont particulièrement relatives à l'état de paix, et doivent, par conséquent, être fixées sur un pied permanent.

» Le second chapitre comprend les dépenses extraordinaires et imprévues qui, particulièrement en temps de guerre, doivent être réglées d'après les circonstances.

» Le premier chef, une fois approuvé par les États Généraux, est destiné à ne plus subir de changement, que dans le cas où quelque article des dépenses viendrait à varier ou à cesser entièrement.

» Le second chef n'est consenti que pour un an ».

Certains pensaient trouver une sauvegarde dans l'article 70 : « Le budget des dépenses de l'Etat, soumis par le prince souverain aux États Généraux, doit nécessairement avoir leur assentiment. Ils délibèrent ensuite sur les moyens proposés pour y faire face ».

Mais l'entourage royal et certains hommes politiques hollandais considéraient que « l'intention et le sens de la Constitution était que le subsidie fixe une fois accordé devant être perpétuel, les fonds pour y faire face, une fois proposés, devaient être perpétuels de même » (1).

Le prince souverain doit faire aux États un rapport annuel détaillé de l'usage des fonds accordés. Mais les délibérations des États ne sont pas publiques et il n'est pas fait mention de la publicité du rapport sur les finances.

Après la réunion de la Belgique à la Hollande, la Loi fondamentale révisée n'apporte guère plus de garanties. Malgré les efforts des membres belges à la Commission de révision, les

(1) J. J. RAEPSAET, *Œuvres complètes*, t. VI, p. 92.

pouvoirs du roi restent prédominants. Les Etats Généraux sont formés maintenant de deux Chambres, mais les membres de la première sont nommés à vie par le roi. Si la publicité des délibérations de la seconde Chambre est admise, les efforts des commissaires belges pour obtenir la suppression de la distinction entre dépenses ordinaires et extraordinaires restent vains. Du moins obtiennent-ils que les dépenses ordinaires soient fixées pour une période de dix ans (pour la première fois de 1820 à 1830) (1). Les moyens de faire face à ces dépenses sont également arrêtés pour dix ans et demeurent invariables ; à moins que le roi ne fasse connaître qu'il est nécessaire de remplacer ou de modifier un de ces moyens (2). Il était en outre prévu que chaque année les Etats Généraux examineraient la dette de l'Etat. Ainsi donc le pouvoir royal est énorme : « La Loi fondamentale, en admettant l'étrange distinction d'un budget fixe voté pour dix ans et d'un budget variable sujet au vote annuel, avait faussé la première prérogative populaire pour procurer au Gouvernement une garantie de force et de durée, en réduisant le combat annuel à une légère escarmouche ; combinaison maladroite, car la grande bataille devait être d'autant plus vive, d'autant plus décisive que le rendez-vous était donné depuis dix ans, que pendant dix ans amis et ennemis avaient pu préparer leurs armes » (3). J.-B. Nothomb ne recourt qu'à des arguments politiques pour condamner le système de Guillaume I^{er}. Mais ces arguments sont les seuls qui importent ici, car c'était bien la volonté de se passer du contrôle de la représentation nationale qui avait guidé le roi dans le choix d'une pareille distinction. On se tromperait étrangement si, à ce propos, on voulait voir en Guillaume I^{er} un précurseur de théoriciens ou d'hommes d'Etat contemporains. Il ne songe pas à échelonner un budget sur un cycle de plusieurs années, il ne veut que se libérer des Etats Généraux.

En outre, dans l'établissement du budget, on n'entre pas dans beaucoup de détails. De plus, dans l'exécution, le pouvoir gouvernemental agit avec assez de désinvolture bien que l'arti-

(1) H. T. COLENBRANDER, *Onstaan der Grondwet*, t. II, p. 175, 188, 222, 435.

(2) Loi fondamentale, articles 121 à 126.

(3) J.-B. NOTHOMB, *Essai historique et politique sur la Révolution belge*, 4^e éd., Bruxelles, 1876, t. I^{er}, p. 445.

cle 127 de la Loi fondamentale déclare que « les dépenses de chaque département d'administration générale sont l'objet d'un chapitre séparé du budget. Les fonds alloués pour un département doivent être exclusivement employés pour des dépenses qui lui appartiennent, de sorte qu'aucune somme ne peut être transférée d'un chapitre d'administration générale à un autre, sans le concours des Etats Généraux ». Mais, comme il restait tout de même à faire approuver par les Etats Généraux les moyens pour couvrir les dépenses (1), Guillaume I^{er} va se livrer à des manœuvres habiles pour se procurer des fonds sans intervention des Etats. Nous touchons ici aux constructions les plus personnelles de ce souverain obstiné, de cet homme d'affaires avisé.

En 1814, la Caisse d'amortissement est créée pour servir à la conversion de la dette différée en dette active. En 1815, une nouvelle institution voit le jour : le Syndicat des Pays-Bas. Il est chargé de la négociation d'un emprunt forcé destiné à couvrir les dépenses extraordinaires résultant de la guerre. En 1817, désireux d'accélérer la conversion de la dette différée, le roi voudrait, grâce aux domaines, lancer un grand emprunt. En 1821, l'idée prend une forme plus précise : une banque domaniale servirait les desseins royaux. Mais Guillaume I^{er} se heurta aux objections de son ministre des finances Six Van Oterleek et aux attaques du député Van Hogendorp. Cependant le roi, tenace, réalisa ses projets sous une forme nouvelle. Il fonde en 1822 la « Société Générale pour favoriser le développement de l'Industrie Nationale », à laquelle il affecte ses biens patrimoniaux et il crée, le 27 décembre 1822, le fameux Syndicat d'amortissement. Cet organisme, qui remplace la Caisse d'amortissement et le Syndicat des Pays-Bas, est chargé des tâches que l'Etat ne pouvait assumer par les budgets réguliers, ordinaire et extraordinaire. Il devait fournir des millions de florins pour les grands travaux, la construction de vaisseaux de guerre, l'achèvement des fortifications ; en outre il devait amortir le déficit de 1822, payer l'intérêt des emprunts faits pour les grandes communications. A la place du Trésor, il se chargerait des pensions

(1) Loi fondamentale, article 197 : « Aucune imposition ne peut être établie au profit du Trésor public, qu'en vertu d'une loi ».

extraordinaires, des rentes viagères, fournirait 12 millions de florins afin de faciliter l'introduction du nouveau système monétaire. Enfin, il rembourserait les titres des deux emprunts du Syndicat des Pays-Bas et retirerait de la circulation les certificats de la dette différée. Le Syndicat voyait mettre à sa disposition le produit des droits de passage par terre et par eau, recevait l'autorisation d'aliéner des domaines, disposait d'un crédit de 68 millions de dette active à 2,5 p. c., d'un autre de 26 millions, et pouvait émettre 116 millions de florins d'obligations à 4,5 p. c.

Ainsi un troisième budget était créé et il échappait au contrôle des Etats Généraux jusqu'en 1829. A cette date seulement, un simple rapport devait leur être soumis sur les activités de ce mystérieux organisme. Il a fallu attendre notre siècle et de patientes recherches d'archives pour que l'on vit un peu clair dans cette partie capitale des finances publiques du Royaume des Pays-Bas (1).

Le Syndicat émit plusieurs emprunts. Certains remportèrent un incontestable succès, mais d'autres ne rencontrèrent pas la faveur du public, et, en octobre 1830, le Syndicat ne put faire face à ses engagements. Mais à l'actif de ce Syndicat, il faut compter la réduction de la dette différée pour un montant de 376 millions et l'avance au Trésor de sommes considérables. Grâce à ces capitaux, Guillaume I^{er} poursuivit sa politique de grands travaux et finança le fonds de l'industrie (7 1/2 millions). En 1829, le Syndicat avait émis des emprunts pour 123 millions, vendu des domaines pour 38 millions, créé de la dette active pour 13 millions. La charge de l'intérêt annuel était diminuée par les amortissements de 3.343.050 florins, mais augmentée de 6.459.996 florins par suite de nouvelles dettes, ce qui laissait 3.116.946 florins d'accroissement (2).

Cet organisme est un des piliers de l'imposante construction économique de Guillaume I^{er}. Ce souverain a lui-même indiqué avec précision les services qu'il en attendait : « Le Syndicat d'amortissement a plus de liberté que le Trésor pour pourvoir

(1) H. RIEMENS a dressé le bilan de cette institution dans son étude *Het Amortisatie-Syndicaat. Een studie over de Staatsfinanciën onder Willem I*, Amsterdam, 1935.

(2) H. RIEMENS, *op. cit.*, p. 178.

à ses besoins ; il doit être considéré comme une institution indépendante avec sa propre administration, qui a des obligations mais qui est mise en état de les remplir. Son but est de relever le crédit de l'Etat et d'exécuter les mesures financières pour la commodité du Trésor, tandis qu'il est indiqué quelles obligations celui-ci doit remplir à l'égard du Syndicat. Ces obligations sont sacrées, et cela pourrait avoir de très visibles conséquences pour le crédit des deux institutions si elles n'étaient pas exécutées : cependant le devoir du Trésor y veillera. Le Trésor ne doit pas s'exposer à des difficultés pour aider son jeune frère ou partager avec lui les difficultés financières dans lesquelles il peut tomber » (1).

Ainsi Guillaume I^{er}, sans se soucier des Etats Généraux, se procure des capitaux considérables. Lui-même spéculé avec les quatre titres : dette active, dette différée, obligations du Syndicat, bons des domaines. C'est lui qui gère seul les finances du royaume, car lui seul est informé de l'ensemble du problème. Ministre des finances, vice-président de la Commission permanente du Syndicat, président de la *Nederlandsche Bank*, gouverneur de la Société Générale, sont souvent en discussion. Entre ces dirigeants la confiance ne règne pas et le roi profite de ces difficultés pour mieux asseoir son souverain pouvoir de décision. Comment voir clair dans un pareil assemblage de pièces éparses : budget décennal, budget annuel, fonds spéciaux multipliés à plaisir (fonds pour la défense des frontières du Sud, fonds des grands travaux, fonds particuliers du souverain, etc.), et enfin le Syndicat avec ses multiples activités ?

Les chiffres des budgets réguliers ne jettent que des lueurs sur la situation des finances du royaume. Ils montrent cependant l'amélioration du rendement fiscal après l'introduction du nouveau régime des impôts en 1823 et l'accroissement du revenu des postes décele bien la reprise continue de l'économie (2). Mais le déficit reste considérable : 16 millions en 1830 avec un projet de budget ordinaire de 60.750.000 et un budget extraordinaire de 17.103.200 florins.

(1) *Algemeen Rijks Archief, Secrétairerie d'Etat*, 3 avril 1823, X 3, lettre du roi au ministre des finances Elout.

(2) Pour tout ce qui regarde la fiscalité nous renvoyons à l'étude de M. VAN HOUTTE.

La Cour des comptes, créée par la loi du 21 juin 1820, est réduite à l'impuissance, puisqu'elle n'a pas droit de regard sur les opérations du Syndicat. Un visa royal suffit pour qu'on se passe de sa vérification. Aussi après plus d'un siècle, le jugement impartial de John Bowring, chargé par le Parlement anglais en 1831 d'une vaste enquête sur les budgets dans les pays de l'Europe occidentale, garde-t-il toute sa valeur : « Comme une partie importante des opérations administratives, particulièrement celles en relation avec le Syndicat d'amortissement et les actes de la Cour des comptes, ne sont pas soumises à l'examen public, j'hésite à donner une opinion favorable sur l'ensemble du système » (1). Aussi nos Constituants ont-ils écrit dans notre Pacte fondamental des dispositions précises pour affirmer que : « Chaque année les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent les budgets. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes ».

Cette préoccupation essentielle du contrôle des finances par les Chambres trouve une de ses origines immédiates dans la gestion financière de Guillaume I^{er} et de ses ministres, qui n'étaient que ses humbles commis.

Ainsi l'expérience du régime hollandais a-t-elle eu des conséquences capitales dans notre histoire financière. L'exemple du mystérieux Syndicat est resté longtemps vivace dans la mémoire des Belges et les difficultés inextricables rencontrées après 1830 dans le partage de la dette ont renforcé nos ancêtres dans leur conviction que la tâche essentielle du Parlement était de contrôler les finances de l'Etat.

(1) *Parliamentary Papers*, House of Commons, 1831-1832, XXVII, 658 (166), rapport Bowring, 10 décembre 1831.

