

SÉNAT DE BELGIQUE.

SEANCE DU 14 MAI 1872.

Rapport de la Commission des Finances, chargée d'examiner le Projet de Loi portant prorogation de la durée de la Banque Nationale.

(Voir les N^{os} 85, 107, 164, 167, 172, 174, 178, 181 et 182 de la Chambre des Représentants, et le N^o 69 du Sénat.)

Présents : MM. FORTAMPS, BISCHOFFSHEIM, TERCÉLIN, le Baron BETHUNE, le Baron VAN CALOEN, et le Marquis DE RODES, Vice-Président Rapporteur.

MESSIEURS,

Lorsqu'en 1849 le Gouvernement belge conçut l'idée de tirer le Pays de la position d'infériorité relative dans laquelle il se trouvait, au milieu du mouvement financier des pays voisins; lorsque, dans ce but, il voulut le doter d'une institution de crédit qui pût répondre à tous les besoins du commerce et encourager indirectement l'industrie, par la création de nouveaux capitaux à amener dans la circulation, le problème à résoudre était incontestablement des plus difficiles.

Les principes théoriques purs, autant que les expériences faites, n'étaient pas de nature à indiquer à première vue la meilleure voie à suivre.

Des systèmes aussi nombreux que contradictoires divisaient, en ces matières, le monde des économistes; ce qui avait réussi dans telle contrée, avait partiellement ou complètement échoué dans telle autre. Les banques d'émission et de circulation en Belgique avaient donné des résultats douteux, et leurs capitaux engagés trop avant dans les entreprises industrielles, pouvaient difficilement rendre au commerce les services les plus indispensables.

Au delà de nos frontières, les banques d'émission et de circulation, si elles ne souffraient pas, comme commanditaires des grandes industries, couraient de plus grands dangers encore, en liant trop étroitement leur existence aux destinées des Gouvernements.

En Amérique et ailleurs, la liberté absolue des banques, en créant le papier fiduciaire, avec excès et sans contrôle suffisant, en excitant outre mesure l'esprit de spéculation, avait été cause de grands désastres.

Les organisateurs de la Banque Nationale en 1850, de quelque côté qu'ils jetassent les yeux, ne trouvaient devant eux aucun exemple d'une institution qu'ils auraient pu se borner à imiter.

Il fallait donc organiser à nouveau. Ce travail, en quelque sorte éclectique, a été accompli avec une rare intelligence de la situation donnée, par la loi du 5 mai 1850.

Pendant vingt-et-une années fertiles en complications de toute nature, notre Banque Nationale a réalisé avec un bonheur exceptionnel le programme qui lui avait été tracé par l'honorable M. Frère, Ministre des Finances de cette époque. On peut aujourd'hui affirmer que la somme des avantages procurés au Pays par la création et le fonctionnement de la Banque n'a été dépassée, toute proportion gardée, dans aucun pays et que tous ces avantages ont été obtenus, sans compromettre un seul jour la complète sécurité de sa circulation fiduciaire.

Un établissement qui a affirmé d'une manière aussi éclatante l'excellence de ses principes organiques, échappe, pour le Sénat belge, à toute discussion de système plus ou moins ingénieux, plus ou moins novateur; pareille discussion paraît d'autant plus oiseuse, que les débats de la Chambre des Représentants, précédés par l'habile exposé de motifs de l'honorable Ministre des Finances, M. Malou, et par le remarquable rapport de l'honorable M. Pirmez, ont, à cet égard, complètement épuisé la question.

Les conditions nouvelles de l'existence de la Banque Nationale nous paraissent donc devoir être l'unique objet de notre examen. Qu'il nous soit permis de ramener à trois points principaux l'exposé que nous avons à faire :

1° L'opportunité de la présentation du Projet de Loi, tant au point de vue de l'État que de la Banque.

2° L'augmentation du capital demandé par le Gouvernement et les avantages que l'État reçoit en retour de la prolongation de l'existence de la Banque.

3° L'intérêt du commerce et de l'industrie nationales est-il suffisamment sauvegardé et protégé par le Projet de Loi, sans lésar les actionnaires de la Banque.

Il est incontestable que l'opinion publique a accueilli le Projet de Loi avec une grande faveur. Cependant quelques critiques de détail ont été formulées, concernant des points accessoires. Nous tâcherons de rencontrer les plus essentielles dans le cadre restreint que nous venons d'indiquer.

1° — *Opportunité du Projet de Loi au point de vue de l'État et de la Banque.*

L'exposé des motifs nous apprend que l'Administration de la Banque Nationale a pris elle-même l'initiative de demander la prorogation de la durée du privilège, et certes, le Conseil était le meilleur juge de la question d'opportunité en ce qui concerne les intérêts de la Banque. Aussi, l'assemblée générale des actionnaires, dans sa séance du 26 février, a approuvé à l'unanimité la demande de prorogation. Le Gouvernement, de son côté, a accueilli immédiatement la proposition qui lui était adressée. C'était, en effet, une circonstance heureuse

de pouvoir examiner un Projet de Loi de cette importance qui a pour but de conserver, en l'améliorant, l'institution de la Banque Nationale, pendant une période de calme et de prospérité.

L'opportunité existe encore en ce que la prorogation n'étant pas pure et simple, certaines modifications devant être faites aux statuts, il eût été imprudent d'attendre jusqu'aux derniers jours, les institutions de crédit ayant surtout besoin d'être assurées de leur avenir.

L'opportunité, au point de vue de l'État, résulte des avantages que la nouvelle combinaison lui assure dès 1873.

2°. — *Augmentation du capital.*

L'organisation de la Banque Nationale et ses résultats sont jugés par l'expérience des vingt-deux années de son existence.

Elle nous paraît avoir atteint son but qui était de donner à la circulation fiduciaire en Belgique toute son étendue.

En 1850, nul ne pouvait prévoir que cette circulation, alors réduite à 20 millions et que les plus optimistes estimaient dans un temps très-long devoir arriver à 60 ou 75 millions, atteindrait en 1872 le chiffre de 240 millions. On supposait à cette époque que le maximum que l'on pourrait maintenir en circulation, atteindrait comme limite, une somme égale ou un peu supérieure à celle de l'émission du cours forcé qui ne s'était guère élevé au-dessus de 54 millions. Dès la deuxième année, ce chiffre était dépassé; dès la troisième, il avait franchi la limite qu'il ne semblait possible d'atteindre que dans un avenir éloigné.

De 1858 à 1866, la progression sembla ralentie, mais en 1867 elle reprit sa marche ascendante et, depuis 1867, le chiffre a doublé de 122 millions: il s'est élevé à plus de 245 millions. En présence de cette situation prospère de la Banque et de l'accroissement continu de la circulation fiduciaire, il nous semble que le Gouvernement a bien fait de majorer le capital.

Cette augmentation n'était pas indiquée comme une nécessité absolue, nous en convenons volontiers; si la Banque Nationale ne devait être appréciée que par des économistes, ou par un public à l'abri de tout préjugé, il n'eût peut-être pas été nécessaire d'aller jusqu'à doubler le capital primitif; mais en présence de l'énorme développement de la circulation des billets et des craintes exagérées ou mal fondées que ce développement peut faire naître en certaines circonstances, la mesure proposée par le Gouvernement a un caractère d'utilité manifeste; à tout prendre, cette augmentation de capital ne peut jamais être qu'une garantie de plus, offerte aux porteurs de billets; d'autre part, cet accroissement de ressources aura cet avantage, au moment où on enlève aux opérations d'escompte une partie de la réserve du Trésor, de leur substituer d'autres capitaux non exigibles.

Théoriquement parlant, certains économistes vont jusqu'à nier l'utilité du capital d'une banque d'émission; en effet, une banque ne doit pas en principe opérer avec son capital social, mais uniquement avec son crédit. Les billets qu'elle émet ne trouvent pas leur contre-valeur dans le capital action, mais dans les valeurs négociables qu'elle tient en portefeuille. Les

opérations de la Banque ne consistent pas à émettre des billets, pour les donner à ceux qui se présentent pour les emprunter ; elle ne les émet que contre d'autres valeurs que la Banque possède. Le capital social, à proprement parler, n'est donc qu'un cautionnement contre les risques tout à fait extraordinaires, et il est rationnel que quelle que soit d'ailleurs son utilité accessoire, le chiffre de ce cautionnement suive la progression des affaires.

Deux membres ont néanmoins émis l'avis qu'il eût été préférable de ne pas augmenter le capital.

Un autre membre, au contraire, pense qu'en présence du développement de la circulation fiduciaire qui a dépassé toutes les prévisions, et de l'accroissement considérable qui se produira encore inévitablement dans l'avenir, le capital de la Banque devrait être porté à un chiffre beaucoup plus élevé, sauf à en différer les versements, de manière à donner à ses engagements, en toute circonstance et aux yeux de tous, une solidité indiscutable et éclatante.

Il nous reste à examiner, Messieurs, les avantages que l'État a retiré de la constitution de la Banque, en retour de la concession qu'il lui a accordée.

L'exposé des motifs si lucide de M. le Ministre des Finances est un résumé de la négociation qui a précédé la présentation du Projet de Loi et des principes qui régissent la matière.

Il nous apprend que de 1852 à 1871 la part bénéficiaire de l'État a été de 7,248,109 francs, pour la dernière période quinquennale 2,116,517 francs, soit en moyenne 423,263 francs, et pour l'exercice 1871, 737,009 francs.

La part de bénéfice attribuée à l'État est notablement augmentée, et cela indépendamment des autres avantages, concédés par la nouvelle loi, et que nous allons récapituler en peu de mots.

A l'origine de sa fondation, la Banque recevait une subvention de 200,000 fr. pour faire le service du Trésor. Aujourd'hui ce service se fait gratuitement et de nouvelles attributions, et des plus importantes, ont été ajoutées à celles qui primitivement constituaient le service de l'État.

C'est ainsi que la Banque est chargée :

1° De la conservation et du service des fonds publics, de la Trésorerie et de la Caisse des dépôts et consignations.

2° De la garde des titres de la Dette publique destinés à être convertis en inscriptions nominatives, et de la restitution des titres provenant des transferts au porteur.

3° De la conservation des opérations du portefeuille de la Caisse d'épargne et du service de cette caisse dans toutes ses agences. Cette organisation répondant à tous les besoins du service, a déchargé l'État et la Caisse d'épargne, de la responsabilité et des dépenses résultant du maniement de fonds et de titres d'une valeur très-considérable.

4° Du service de la Société du Crédit communal, ce qui comprend le payement des coupons de ses emprunts, dont le nombre s'élève à environ 250,000.

Les institutions que nous venons de citer ont obtenu les mêmes avantages que l'État.

Si l'on tient compte de toutes ces obligations, on acquiert la conviction que l'ensemble des avantages obtenus, non compris les services rendus, re-

présente une valeur annuelle de près de 2,500,000 francs (1), d'après les renseignements fournis par le Département des Finances.

L'encaisse de la Banque confié à l'État a été une source de bénéfices pour elle, mais cette situation n'existait pas en 1850. Grâce à la bonne position du Trésor public et au développement de ses ressources, la Belgique a maintenant depuis plusieurs années un encaisse disponible qui dépasse de beaucoup les besoins du service ordinaire et le plus souvent couvre même, sinon en totalité, du moins en très-grande partie, les engagements courants ou différés, qui sont contractés pour les services spéciaux, les travaux d'utilité publique, etc.

Comme nous le disions, cette situation n'existait pas en 1850, et ne pouvait même être prévue à cette époque; aujourd'hui qu'elle est devenue normale, elle devait fixer l'attention du Gouvernement et des Chambres.

Il sera fait dorénavant emploi par l'État, à son profit et sans courir aucune espèce de risques, d'une portion de son encaisse. Ce placement des fonds disponibles du Trésor est une innovation des plus heureuses; les motifs sur les avantages que présente, sur tous les autres placements, l'achat de valeurs commerciales, et particulièrement de traites sur l'étranger, sont si bien expliqués dans l'exposé des motifs du Projet de Loi, qu'il serait difficile d'y rien ajouter.

Trois moyens existent pour faire fructifier l'encaisse disponible. Le premier consiste à laisser en compte courant à la Banque, à un intérêt déterminé, les fonds dont l'État n'a pas à faire emploi immédiatement. Ce système a été écarté.

Le deuxième système consiste à acheter pour compte du Trésor des fonds publics ou des valeurs de placement de premier ordre, mais en cas d'événements graves, pour rendre ces valeurs disponibles, on serait cependant exposé à subir des pertes, tout en troublant le marché des fonds publics. Ce double inconvénient devait faire rejeter ce placement.

Le troisième système, celui qui a prévalu, consiste en achats d'excellentes valeurs commerciales, soit sur l'intérieur, soit sur l'étranger.

Si, comme nous le pensons, la préférence était accordée aux valeurs étrangères, le Gouvernement reprendrait ainsi pour son compte le système souvent mis en pratique par la Banque elle-même: d'employer en ces valeurs une partie de son encaisse. Son but était de pouvoir, à un moment donné, augmenter la réserve métallique du Pays par la réalisation contre espèces, de ces effets sur l'étranger. La disposition du projet à cet égard est en fait la création d'un trésor d'État, jouissant d'un revenu modéré. Il est d'une bonne et sage

(1)

Part du Trésor public.

ACTUELLE. — 1871.		FUTURE.	
1 ^o Un sixième bénéfices. fr.	737,000	1 ^o Un quart bénéfices fr.	750,000
2 ^o Escompte, plus de 6 p. c. (mémoire).		2 ^o Escompte, plus de 5 p. c.	180,000
3 ^o Trésorerie en province.	175,000	3 ^o Trésorerie	175,000
4 ^o Service du caissier, évalué à	200,000	4 ^o Service du caissier	200,000
5 ^o Timbre des billets.	193,000	5 ^o Timbre des billets.	120,000
6 ^o Patente	82,000	6 ^o Patente	82,000
7 ^o Divers.— Envoi de fonds, etc., lettres.	84,000	7 ^o Divers	84,000
		8 ^o Placement de l'encaisse	900,000
	1,381,000		2,491,000

administration d'avoir par devers soi une large réserve, pour ne pas se laisser surprendre par les événements, qui, à notre époque, sont aussi graves que soudains. Les deux années qui viennent de s'écouler n'ont fait que rendre cette vérité plus manifeste à l'esprit de tous; il faut donc constituer une réserve au Trésor, et il est utile que cette réserve soit à la disposition immédiate du Gouvernement.

Les opérations de la Banque, strictement limitées par ses statuts, laissent toute sécurité à l'État, car l'actif de la Banque n'est pas exposé à une dépréciation qui puisse inspirer la moindre crainte.

La Loi de 1850 a sagement restreint les opérations de la Banque; elle a prohibé l'achat des fonds publics avec les capitaux exigibles; cependant la Banque peut aider le Gouvernement soit à placer un emprunt, soit à écouler des bons du Trésor, mais elle ne doit pas s'engager dans les affaires de l'État; c'est la condition essentielle de sa vitalité.

L'expérience a montré les dangers que font courir aux Banques d'émission des liens trop étroits avec les Gouvernements. Les embarras des Banques naissent souvent de cette intervention; c'est pour s'être trop associées avec la fortune de l'État que les Banques d'Autriche, d'Italie et de France ont été entraînées dans des situations anormales qui ont amené le cours forcé de leurs billets. Si la Banque de France n'avait pas eu d'obligations envers l'État, si l'État lui remboursait les sommes qu'il lui a empruntées, elle serait en mesure de reprendre immédiatement ses paiements en espèces.

Nous venons de voir qu'en retour de la Loi qui proroge sa durée, la Banque procure à l'État de sérieux avantages; il nous reste à examiner le troisième point que nous avons indiqué plus haut, à savoir si l'industrie et le commerce sont suffisamment protégés, et s'il a été tenu compte des intérêts légitimes des actionnaires de la Banque.

L'exposé des motifs parle des améliorations à introduire dans l'organisation de la Banque au point de vue des détails. Il nous semble que la Banque, pendant sa nouvelle existence, n'hésitera pas à étendre ses services. Ayant abandonné une partie de leur bénéfice au Trésor, l'intérêt bien entendu des actionnaires est de provoquer, par de nouvelles facilités, l'extension des affaires et, par suite, l'augmentation des bénéfices qui sera une compensation du doublement du capital.

Ce doublement nous paraît être d'une réalisation facile avec l'aide de la réserve, qui est de plus de seize millions. Le versement demandé aux actionnaires sera peu considérable.

La Banque nous paraît avoir rempli ses engagements envers le commerce et l'industrie; ses escomptes ont augmenté d'année en année et elle a successivement étendu ses agences, qui sont aujourd'hui au nombre de plus de quarante.

La loi a strictement déterminé l'emploi des capitaux de la Banque. Elle doit les employer exclusivement à escompter des valeurs commerciales, à faire le commerce d'or et d'argent et des prêts sur les fonds publics, afin d'assurer, dans l'intérêt général, la circulation fiduciaire et métallique.

La Banque reste d'ailleurs placée sous le contrôle du Gouvernement et des Chambres, comme sous celui de l'opinion publique; si elle venait à manquer à ses devoirs, on aurait le droit de créer une autre Banque.

Le monopole de fait dont jouit la Banque Nationale se trouve ainsi corrigé par la concurrence que les pouvoirs publics peuvent toujours lui susciter. L'augmentation annoncée des agences et l'engagement pris par la Banque d'admettre les billets aux remboursements en province, constituent de nouvelles améliorations dont tout le monde est appelé à bénéficier.

Les modifications apportées au Projet de Loi, et qui tendent toutes à l'améliorer, nous paraissent de nature à être approuvées. On peut d'ailleurs espérer encore certaines modifications indiquées dans la discussion et qui seront la conséquence de la révision des statuts de la Banque.

Messieurs, la discussion de la Loi à la Chambre des Représentants a été de nature à donner une grande satisfaction à notre patriotisme par l'appui accordé au Gouvernement par tant d'hommes compétents de toutes les opinions, marchant d'accord sur cette question d'intérêt national. Cette circonstance nous paraît de nature à exercer une grande influence sur l'opinion publique, et ne nous laisse aucun doute sur le résultat de la discussion dans le sein du Sénat.

Votre Commission des Finances vous propose, Messieurs, l'adoption du Projet de Loi.

Le Vice-Président Rapporteur,
Marquis DE RODES.

Le Sénat, par une décision du 1^{er} mai 1872, a renvoyé à notre Commission une requête du sieur Charles Jacquet, membre du Conseil administratif de la Société Agricole du Brabant, qui demande à ce qu'il soit inséré dans le Code de commerce une disposition portant que tous les Belges qui signent un effet de commerce, soient justiciables des Tribunaux de commerce et soumis aux mêmes pénalités que s'ils étaient négociants et patentés. Votre Commission propose le dépôt de cette requête sur le bureau pendant la discussion.