

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 27 NOVEMBRE 1852.

Conversion en un fonds à 4 ½ p. % des emprunts à 5 p. %, contractés en 1840, 1842 et 1848 (¹).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (²), PAR M. MERCIER.

MESSIEURS,

De toutes les économies qui peuvent être introduites dans nos Budgets, il n'en est pas qui offre plus d'avantages que celles qui résultent de l'exercice du droit de remboursement de la dette nationale que possède l'État, comme tout autre débiteur, à l'égard de sa propre dette. La conversion de nos emprunts n'a pas seulement pour effet d'alléger les charges des contribuables; elle exerce, en outre, une heureuse influence sur notre crédit, en élevant le cours de tous nos effets publics. Cette mesure mérite surtout une entière approbation, lorsque des conditions équitables sont offertes aux détenteurs des obligations des emprunts à convertir, et que tous les intérêts se trouvent ainsi ménagés.

Des circonstances favorables nous permirent, à l'exemple de plusieurs autres nations, d'entrer dans cette voie, il y a quelques années; les mêmes circonstances se reproduisant aujourd'hui, votre commission reconnaît, avec le Gouvernement, que le moment est venu de poursuivre cette œuvre. Les raisons d'opportunité, présentées dans l'exposé des motifs du projet de loi, lui paraissent fondées à tous égards. Déjà, à l'occasion de l'examen qui était fait en section centrale du projet de loi relatif à la création des nouveaux titres pour les emprunts de 1848, le Gouvernement avait manifesté le désir d'être investi des pouvoirs nécessaires pour accomplir cette conversion en temps utile. Plusieurs membres de la section centrale ayant exprimé l'opinion que ces sortes d'opérations, pour réussir, ne devaient être annoncées et autorisées que peu de temps avant leur exécution, qui ne pouvait être immédiate à cette époque, cette proposition fut ajournée.

(¹) Projet de loi, n° 45.

(²) La commission était composée de MM. Osv, *président*, ANSPACH, DE NAEYER, LOOS, MALOU, MERCIER, ROGIER, T'KINDT-DE NAEYER et VEYDT.

Avant de passer à l'examen des articles du projet de loi, il ne sera pas inutile d'appeler votre attention sur les résultats de la mesure qui est soumise à vos délibérations.

Ainsi qu'il est dit dans l'exposé des motifs, le dégrèvement qui sera apporté au Budget de la Dette publique, s'élèvera à fr. 2,101,024 90 c^s.

Ce dégrèvement se subdivise en quatre parties bien distinctes, savoir :

1 ^o L'économie provenant de la diminution des frais, qui étaient considérables pour la plupart des emprunts contractés avant 1844. Les frais actuels pour les trois emprunts qu'il s'agit de convertir s'élèveront à. fr.	181,500 »
M. Le Ministre des Finances estime qu'ils se réduiront à	25,000 »
Cette économie sera donc de. fr.	156,500 »

2^o Celle qui sera obtenue par la réduction du taux de l'intérêt à 4 1/2 p. 0/0.

Les fonds à convertir sont :

a. L'emprunt contracté en vertu de la loi du 28 juin 1840, à fr.	86,940,000 »
b. L'emprunt contracté en vertu de la loi du 29 septembre 1842	28,621,718 40
c. Les emprunts décrétés par les lois du 26 février et du 6 mai 1848.	37,513,940 »

Formant ensemble une dette de. . . . fr. 153,075,658 40

Sur cette partie de notre dette, il a été successivement amorti fr. 8,275,366 40

Elle ne s'élève donc plus aujourd'hui qu'à. fr. 144,800,292 »

La réduction de 1/2 p. 0/0 d'intérêt sur ce capital produit une économie de fr. 724,001 »

3^o La réduction qui résulte de la suppression du fonds d'amortissement de ces emprunts, montant, comme il est dit plus haut, à fr. 8,275,366 40 c^s, dont les intérêts et l'amortissement vont cesser d'être portés au Budget de la Dette publique; ils s'élèvent ensemble à. fr. 495,522 »

4^o La réduction à 1/2 p. 0/0 de l'amortissement, qui est aujourd'hui de 1 p. 0/0 sur le capital à amortir de 144,800,292 francs 724,001 »

Ces diverses catégories de dégrèvement donnent le total de fr. 2,100,024 »

Il est à remarquer que les dégrèvements portés aux 1^o et 2^o, formant ensemble une somme de 880,501 francs, constituent seuls de véritables économies dérivant de l'opération de la conversion; celui qui est indiqué au 3^o ne provient que d'économies déjà réalisées par l'action successive de l'amortissement, depuis 1840 jusqu'au 1^{er} novembre 1852; celui qui figure au 4^o n'est

obtenu qu'en réduisant de moitié la somme antérieurement consacrée à l'amortissement de la dette; le Budget est allégé, mais la dette cesse d'être atténuée dans la même proportion : ce n'est donc pas là une économie.

ARTICLE PREMIER. — Cet article n'a donné lieu à aucune observation; il a été adopté à l'unanimité par la commission.

ART. 2. — La commission approuve la préférence donnée à la création de titres à 4 1/2 p. % émis au pair, sur tout autre fonds à moindre intérêt, qui, en offrant peut-être un avantage immédiat plus considérable, eût nécessairement augmenté le capital de notre dette, et porté obstacle aux nouvelles économies que l'on peut espérer du développement successif du crédit public.

ART. 3. — Ainsi que le fait observer l'exposé des motifs, le mode adopté est celui qui a été suivi en 1844; il n'a donné lieu à aucune réclamation de la part des porteurs de titres de la dette belge; il a, d'ailleurs, été pratiqué dans d'autres pays, notamment en Angleterre et tout récemment en France. Vu la rapidité des moyens actuels de communication, le délai de 15 jours a paru suffisant à la commission pour les demandes de remboursement, d'autant plus que la publicité donnée au projet de conversion prend réellement cours à dater du jour de la présentation du projet de loi. — L'article est adopté.

ART. 4. — Il existe actuellement des titres de 100 francs des emprunts de 1848. La commission a pensé qu'il était d'une sage politique de mettre les obligations de la Dette publique à la portée des classes peu aisées, et que, pour atteindre plus complètement ce but, il convenait de ne pas supprimer les titres de 100 francs. M. le Ministre des Finances, n'ayant écarté cette catégorie de titres que pour éviter des complications de travail à l'administration du trésor public, n'a fait aucune difficulté de se rendre au vœu de la commission, et a accepté l'amendement, qui consiste à ajouter les titres de 100 francs à la série portée à l'art. 4, pour les emprunts de 1848. Il résulte de cette mesure qu'une rente de fr. 4 50 c^s peut être inscrite au grand-livre de la Dette publique. Avant la promulgation de la loi du 31 mars 1852, relative au renouvellement des titres des emprunts de 1848, le *minimum* de rente qui pût être inscrit sur le grand-livre des rentes d'origine belge était de 10 francs; mais cette loi ayant autorisé l'émission de titres au porteur d'un capital de 100 francs, ce *minimum* a été de plein droit réduit à 5 francs; le même principe sera appliqué aux nouveaux titres à fr. 4 1/2 p. %.

L'article est adopté avec l'amendement auquel s'est rallié M. le Ministre des Finances, sous la réserve, acceptée par la commission, que l'émission des titres de 100 francs n'aura lieu que par voie d'échange.

ART. 5. — La commission, partageant l'avis du Gouvernement, pense que les moyens indiqués pour faire face aux demandes éventuelles de remboursement sont suffisants. Elle adopte l'article.

ART. 6. — Un membre fait observer que si, en 1844, l'amortissement affecté à l'emprunt de 84,650,000 francs ne fut porté qu'à 1/2 p. %, ce ne fut pas

en vue d'un changement de système ou d'un principe dont on aurait posé le germe dans la loi. A cette époque, dit-il, un capital de 80,000,000 de florins, à 2 1/2 p. 0/0, devait, en vertu du traité du 5 novembre 1842, être inscrit au grand-livre de la Dette publique belge au profit des Pays-Bas; toutefois, le § 3 de l'art. 63 de ce traité laissait au Gouvernement belge la faculté de se libérer, en numéraire, de cette inscription à raison de 50 florins pour 2 1/2 florins de rente. Le Gouvernement belge, se proposant de faire le rachat, fit, à cette fin, un emprunt de 84,656,000 francs (40,000,000 fl.); l'intérêt de cet emprunt fut fixé à 4 1/2 p. 0/0, ce qui produisit, outre une réduction de moitié du capital de la dette, une économie de 1/2 p. 0/0 ou de 200,000 florins (423,280 fr.) sur les intérêts à payer annuellement. Il y avait à choisir entre deux partis pour l'usage à faire de cette économie; il fallait ou dégrever le Budget de la Dette publique d'une somme égale ou l'affecter à l'amortissement du nouveau fonds. C'est à cette dernière résolution que s'arrêta le Gouvernement. Il ne résulta donc du succès de cette opération aucun avantage apparent ou immédiat pour l'équilibre des Budgets. Devait-on aller plus loin encore et élever l'amortissement à 1 p. 0/0, taux de celui des autres emprunts? C'eût été faire naître une charge nouvelle pour le présent d'une mesure dont l'avenir devait recueillir tous les fruits. On ne crut pas devoir pousser l'abnégation à ce point, et c'est pour ce motif et pour nul autre que l'amortissement du nouvel emprunt ne fut fixé qu'à 1/2 p. 0/0. Cette exception était certes bien légitimée par les circonstances; il s'agissait d'un emprunt qui tirait son origine de la dette transférée des Pays-Bas, qui elle-même n'avait pas d'amortissement.

Le même membre fait observer que c'était bien moins par principe que pour se soustraire à une charge qui pesait lourdement sur son Budget que le Gouvernement anglais a renoncé à un système d'amortissement qui avait soutenu son crédit dans les temps les plus difficiles; il est persuadé qu'en fait, il n'y aurait pas eu d'amortissement de la dette belge, et que la somme de nos emprunt n'eût pas été moindre, si un amortissement obligatoire n'avait pas été établi dès l'origine de la dette nationale. Il exprime l'avis que l'amortissement de 1/2 p. 0/0 est insuffisant pour remplir d'une manière satisfaisante le double but d'économie et de développement du crédit public qu'on doit se proposer en le créant. Ne pouvant donner son assentiment à cette innovation, il propose d'en revenir au taux de 1 p. 0/0 généralement établi pour nos emprunts, sauf la seule exception dont il a fait mention.

Un autre membre combat cette proposition; il exprime l'opinion qu'il ne faut consacrer à l'extinction de la dette que l'excédant des recettes sur les dépenses; c'est, dit-il, le seul système qui soit logique. Par le jeu de l'amortissement actuel, le pays éprouve un grand préjudice, puisqu'il arrive souvent que les obligations de nos emprunts sont rachetées au-dessus du taux de leur émission et de celui des nouveaux emprunts que l'on est obligé de contracter. Un bon père de famille, dit-il, n'éteint pas une dette pour en contracter d'autres à des conditions plus onéreuses; l'État ne doit pas agir autrement. Si le système qu'il préconise ne peut être adopté actuellement, à cause de celui qui régit tous nos autres emprunts, il faut, du moins, ne pas aller au delà de ce qui est nécessaire, et ne pas élever l'amortissement au-dessus de 1/2 p. 0/0. Ces observations sont appuyées par un autre membre, qui ajoute que, dans les moments de crise, l'amortissement actuel devient un véritable embarras.

Un membre, qui se prononce en faveur de l'amendement présenté, fait observer que si parfois le rachat de la dette se fait au-dessus du taux d'émission, il arrive souvent aussi qu'il a lieu à un cours inférieur; il cite notre emprunt à 3 p. % d'intérêt, dont l'émission a eu lieu au taux de 73 1/2 p. % et dont l'amortissement, pendant 15 ans, de 1838 à 1852, s'est fait, en moyenne, sur le pied de 68 77 c^s p. %. Il est d'avis qu'un amortissement convenable est nécessaire pour développer plus rapidement notre crédit et pour pouvoir réaliser, dans un avenir plus prochain, de nouvelles économies de la nature de celle dont il s'agit aujourd'hui. Il ajoute qu'il est fort singulier que l'on veuille réduire à 1/2 p. % l'amortissement des emprunts à amortir, alors que tout récemment, et cette année encore, le Gouvernement a proposé et les Chambres ont adopté l'amortissement d'un pour cent pour les emprunts de 1848, qui n'en étaient pas dotés, et pour celui qui a été décrété pour les travaux publics. L'auteur de l'amendement fait remarquer que le système anglais, que l'on voudrait adopter ou dont on cherche à se rapprocher, n'est pas plus exempt que le nôtre du reproche relatif au rachat de la dette à un prix supérieur au taux de son émission. En effet, si les excédants de recette reçoivent cette destination en Angleterre, ce qui n'arrive pas toujours, tant s'en faut, cette application est indépendante du cours des fonds publics, à l'époque où les fonds sont disponibles; que, du reste, l'objection du rachat au-dessus du taux de l'émission est sans force pour les emprunts qu'il s'agit de convertir, puisqu'ils sont émis au pair et que, d'après les dispositions du projet de loi, l'action de l'amortissement est suspendue en cas d'élévation de la nouvelle dette au-dessus du pair; qu'en outre, par suite de la clause qui permet le remboursement de ces emprunts après un délai de huit années, le fonds d'amortissement, ne pouvant s'accumuler que très-faiblement par l'accroissement des intérêts composés, restera toujours bien peu considérable, même au taux de 1 p. %.

L'amendement proposé ayant été mis aux voix, a été adopté par quatre voix contre trois. Il a été convenu toutefois que ce vote ne serait que provisoire et que M. le Ministre des Finances serait entendu avant le vote définitif.

M. le Ministre s'étant rendu près de la commission, dans la séance du lendemain, lui a présenté les considérations suivantes :

« L'amortissement, dit-il, a un double but : celui de fournir au Gouvernement le moyen de soutenir ou de relever le crédit public dans un moment difficile, et celui d'éteindre, dans un nombre limité d'années, les emprunts de l'État.

« Lorsque, dans notre pays, le législateur a organisé le système d'amortissement, il a espéré que les fonds pour l'amortissement seraient prélevés sur les recettes normales du pays : chacun sait combien est grande la tendance des nouveaux Gouvernements et des assemblées parlementaires à dépenser tout ce que les impôts produisent. La loi a voulu se mettre en garde contre cette tendance, en prélevant chaque année sur les recettes une certaine part, qui servirait nécessairement à l'extinction des emprunts.

« A-t-on atteint ce but, — l'a-t-on même atteint quelquefois? — Jamais ; chaque année, pour trouver les fonds nécessaires à l'amortissement, on a eu recours soit à des emprunts consolidés, soit à des bons du trésor. Ainsi de 1838 à 1851, nous avons créé, année par année, terme moyen, pour 20 mil-

» lions de bons du trésor et jamais pour moins de dix millions. C'est au moyen
» de ces ressources que nous avons amorti 4 à 5 millions annuellement.

» De là double perte, d'abord par la création de cette dette flottante, en-
» suite par la consolidation excessive de cette dette au moyen d'emprunts
» réguliers, tous les trois ou quatre ans.

» Évidemment, pendant l'année où nous avons émis, par exemple, pour
» 10 millions de bons du trésor, nous n'en eussions émis que pour 5 millions,
» si nous n'avions pas eu besoin de 5 autres millions pour satisfaire à un amor-
» tissement obligé.

» Un pareil système, je le répète, n'est ni sage, ni logique.

» On veut, dit-on, que l'avenir ne supporte pas toute la charge des em-
» prunts que nécessitent les travaux publics, et que le présent en supporte une
» part, — soit; mais, on s'y prend fort mal pour soulager l'avenir; puisque,
» chaque année, pour avoir le moyen d'éteindre un franc de dette, on charge
» l'avenir d'une dette d'un franc et demi.

» On s'exagère, du reste, la part de la Dette publique, que l'équité impose
» à la génération actuelle; il faut, à cet égard, faire une distinction importante :
» cette dette se compose de deux éléments ayant une origine différente : l'une
» est une dette ordinaire, une dette de premier établissement, dans laquelle il
» est juste que le présent intervienne pour la plus forte part; l'autre prend sa
» source dans les travaux publics extraordinaires que la Législature a successi-
» vement décrétés. Quant à cette dette, il est équitable que l'avenir se charge
» de la plus forte partie, puisqu'il en profitera comme nous et plus que nous,
» par l'aisance que ces travaux répandent peu à peu dans toutes les provinces
» et par les revenus que ces travaux produisent généralement.

» Le seul système que la bonne économie recommande, c'est d'appliquer an-
» nuellement l'excédant des recettes, s'il y en a, à l'amortissement de la dette
» publique. Toutefois, nous ne voulons vous proposer de rentrer brusquement
» dans les vrais principes, seulement nous vous engageons à vous en rapprocher.

» En suivant cette voie, vous ne ferez rien d'insolite, puisque nous avons
» déjà un emprunt de 84,656,000 francs à 4 1/2, qui n'a qu'une dotation
» de 1/2 p. 0/0.

» Votre raisonnement, me dit-on, serait sans réplique, si le pays devait éter-
» nellement continuer à emprunter; mais il arrivera un jour où l'on fermera la
» voie des emprunts et où l'amortissement se fera avec les ressources du Budget
» normal.

» Nous répondons que l'on ne saurait, sans doute, continuer indéfiniment à
» charger le pays d'emprunts; un jour il faudra se borner à construire des
» routes, canaux, etc., avec l'excédant des recettes sur les dépenses; mais
» lorsque ce jour sera arrivé (et nous ne le croyons pas éloigné), lorsque la
» nécessité de s'arrêter momentanément dans la voie des emprunts apparaîtra
» à tous les yeux, ce jour-là aussi les pouvoirs publics comprendront que l'ex-
» cédant des Budgets doit, avant tout, être appliqué, dans une certaine me-
» sure, à l'extinction de la Dette publique. C'est la position dans laquelle se
» trouve la vieille Hollande. Il n'y a pas un homme d'État, dans ce pays,
» qui ne sente que l'excédant des recettes du Budget doit servir avant tout à
» alléger la nation d'une partie de sa dette. L'année dernière, la Hollande a
» fait une nouvelle application de ce principe.

» On paraît croire que notre trésor public est désintéressé dans la question
» que soulève l'art. 6, et qu'il lui importe peu, pour le moment, que l'amortis-
» sement soit de 1 ou de $\frac{1}{2}$ p. $\frac{0}{0}$.

» Quoique l'intérêt actuel du trésor public ne présente que le petit côté de
» la question, je veux bien l'examiner. Voici comment je résume notre position
» financière : le Budget courant se balancera, à peu près, en recettes et en
» dépenses ; mais il résulte des Budgets antérieurs un découvert de 13 millions.
» (Voir la situation du trésor au 1^{er} septembre.)

» Si on y joint les crédits extraordinaires pour le Département de la Guerre,
» qui sont réclamés et qui pourront l'être encore, on arrive à un déficit d'une
» vingtaine de millions ; lesquels étant consolidés pour un emprunt, absorbe-
» ront la moitié de l'économie que procurera la conversion.

» Le second million, provenant de cette opération, sera nécessaire pour faire
» face, du moins pendant les premières années, au *minimum* d'intérêt, sur un
» capital de 25,100,000 francs, destiné aux travaux à exécuter par l'industrie
» privée. (Loi du 20 décembre.)

» On voit par là que les deux millions d'économie prévus par la loi de con-
» version, sont indispensables pour maintenir l'équilibre entre les recettes et
» les dépenses du Budget.

» Il est vrai que je suppose que la Belgique, pour la première fois, se pas-
» sera du secours des bons du trésor et amortira toute la Dette flottante ; mais
» je ne vous dissimule pas que je tiens à honneur de marcher dans cette voie ;
» je chercherai, du moins, à inaugurer ce système, en faisant des vœux pour
» que mon successeur en poursuive la réalisation.

» J'ai dit, en commençant, que l'amortissement avait aussi pour but de four-
» nir au Gouvernement le moyen de soutenir ou de relever le crédit public
» dans des moments de crise.

» A ce sujet, je me bornerai à faire remarquer que ce n'est pas en réduisant
» l'amortissement à $\frac{1}{2}$ p. $\frac{0}{0}$, que vous priverez le Gouvernement de ce levier,
» dont il ne trouve, du reste, à faire emploi que dans des circonstances très-
» exceptionnelles. »

Après un nouveau débat, dont l'urgence de l'objet en délibération ne per-
met pas de rendre compte, la commission, complétée par la présence de deux
de ses membres, qui n'assistaient pas à la séance précédente, a voté en faveur de
l'amortissement réduit à $\frac{1}{2}$ p. $\frac{0}{0}$, à la majorité de cinq voix contre quatre.

ARTICLES 7, 8 ET 9. — Ces articles sont adoptés sans observation.

L'ensemble du projet de loi ayant ensuite été mis aux voix, la commission
l'a adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

MERCIER.

Le Président,

B^{on} OSY.