

## SÉNAT DE BELGIQUE

SEANCE DU 28 MARS 1922

Rapport de la Commission des Finances, chargée d'examiner le Projet de Loi relatif à la régularisation des opérations couvertes par la garantie de l'État en vertu de la loi du 16 mars 1919.

(Voir les nos 145, 505 (session de 1920-1921) et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 3 et 5 août 1921; le n° 252 (même session) du Sénat.)

Présents : MM. DE BAST, vice-président ; DELANNOY, DUCASTEL, HUISMAN-VAN DEN NEST, LIEBAERT, SEELGER, SERRUYS, VANDE MOORTELE et FRANÇOIS, rapporteur

MESSIEURS,

Le Projet de Loi soumis au Sénat a pour but :

1<sup>o</sup> De mettre à la disposition du Gouvernement une somme de fr. 104,767,173-91 représentant la perte subie par l'État dans les opérations de crédit autorisées par la loi du 16 mars 1919, spécialement en ce qui concerne l'emprunt de \$ 50,000,000 contracté aux États-Unis ;

2<sup>o</sup> D'autoriser le Ministre des Finances à consentir un nouveau délai aux firmes industrielles auxquelles une partie des dollars provenant du crédit ci-dessus a été vendue à charge de restitution dans le délai d'un an déjà prorogé d'une année ;

3<sup>o</sup> De déterminer les conditions de cette prorogation.

Dans son discours du 3 août 1921, à la Chambre des Représentants (*Ann. parl.*, p. 2481 et suivantes), M. Theunis qualifiait la question qui était alors soumise à la Chambre, et que le Sénat doit actuellement examiner, de « question extrêmement complexe » . . . , « des plus épineuse » . . . M. le Ministre des Finances ajoutait : « que la question met gravement en cause les intérêts de l'industrie belge » et que « la situation de l'État vis-à-vis de l'industrie est difficile à préciser parce que des négociations, des tractations, des conversations lient, tout au moins moralement, et jusqu'à un certain point le Gouvernement. »

La Commission des finances du Sénat s'est rendue compte à son tour de la difficulté de déterminer la valeur et la portée des engagements invoqués par les intéressés et auxquels faisait allusion, dans les termes ci-dessus, M. Theunis.

Il lui a paru en tout cas nécessaire de signaler clairement les erreurs commises, afin tout au moins d'en éviter le retour.

La loi du 16 mars 1919 sur les *crédits à l'étranger*, dont le projet de loi actuellement soumis au Sénat est un corollaire, « autorisait le Gouvernement à garantir contre toutes pertes les groupements bancaires formés à l'intervention de la Banque Nationale de Belgique à l'effet d'obtenir des crédits à l'étranger en faveur des industriels belges et des commerçants pour l'acquisition des matières premières, machines, outils et denrées nécessaires au relèvement économique du pays ».

La limite de cette garantie était fixée à fr. 700,000,000, maximum que la hausse des changes n'a pas permis de respecter.

Pour bien comprendre la portée de cette loi et des opérations qu'elle était destinée à favoriser, il est nécessaire de se reporter à la situation de notre pays au lendemain de l'armistice. M. Theunis en a donné à la Chambre un tableau saisissant dans sa concision (*loc. cit.*). On était alors à la période des illusions ; nous en sommes actuellement hélas, à celle des désillusions... des réalités. C'est pourquoi ces opérations nous apparaissent aujourd'hui « tout à fait anormales et incompréhensibles ».

\* \* \*

Couverte par la garantie prévue par la loi du 16 mars 1919, la Banque Nationale de Belgique, agissant, à la demande du Gouvernement au nom d'un groupement de banques belges, obtint, par un contrat en date du 15 mai 1919, d'un consortium de banques américaines, un crédit de \$ 50,000,000 pour une durée d'un an.

La Banque Nationale et les banques privées se prêtèrent à la combinaison suggérée par le Gouvernement sans aucune rémunération et la Banque Nationale supporta entièrement les frais de gestion des divers crédits étrangers.

Les industriels et commerçants, à la disposition desquels devait être tenu le produit de cet emprunt, eurent le choix d'acheter des dollars comptant au cours du jour ou de les emprunter à charge de les restituer à la Banque Nationale dans le délai d'une année. (Le dollar cotait à ce moment fr. 6-10.)

D'autre part, dès les premières opérations, les devises obtenues en Amérique trouvèrent une destination toute différente de celle prévue par la loi du 16 mars 1919. Les Départements ministériels : Finances, Industrie, Ravitaillement, même la Guerre et les Affaires étrangères, s'appliquèrent les fonds provenant du crédit à concurrence de \$ 30,950,000.

Le Gouvernement assumait la totalité des risques de change pouvant résulter d'une hausse des cours d'une somme aussi considérable de monnaies étrangères.

« Spéculation! » n'a pas hésité à s'écrier M. Mechelyneck, au cours de son discours à la Chambre, le 3 août dernier.

Parmi les industriels, une partie acheta des dollars au comptant pour une somme de \$ 5,231,311-45. Ces opérations furent liquidées immédiatement par le versement de la contre-valeur des dollars au cours du jour, le risque de change restant encore une fois totalement à charge de l'État.

Mais la majorité des industriels préféra emprunter les dollars à charge de les restituer dans le délai d'un an. Les industriels soutiennent avoir été officiellement encouragés à recourir à ce mode d'acquisition.

Ces opérations d'achat à terme absorbèrent \$ 13,818,488-55 provenant directement du crédit américain et \$ 1,987,763-60 provenant de sommes remboursées par des preneurs primitifs au cours de l'année et remises à la disposition de nouveaux emprunteurs.

La loi de 1919 ne prévoyait aucun paiement d'intérêts et de frais par les emprunteurs; les dollars furent confiés aux industriels sous la seule charge d'un intérêt de 1/12 p. c. par mois, soit 1 p. c. l'an, alors que l'État payait au consortium de banques américaines un intérêt de 1 p. c. au-dessus du taux officiel de la *Federal Reserve Bank*, soit 7 p. c., plus diverses commissions représentant 1 1/2 p. c. Les bénéficiaires d'avances versèrent bien, à titre de garantie, la contre-valeur en francs des dollars, au cours du jour de l'emprunt, soit environ 127,000,000 de francs; mais les francs versés à titre de contre-partie de l'avance dollars, restèrent à la disposition de l'État, qui les laissa improductifs.

D'autre part, cette garantie était fixe et non, selon l'usage des banques, variable en cas de hausse de la monnaie prêtée.

L'État assumait encore une fois le risque du change, tout au moins en cas d'insolvabilité d'un emprunteur.

La dernière opération de prêt fut traitée le 30 juin 1920 et s'élève à \$ 2,226,885-69 au cours de fr. 11-57. « Cette opération, fait observer M. Wauwermans (p. 5 de son rapport à la Chambre des Représentants), a donné lieu à la remarque qu'au lieu de poursuivre à cette époque l'achat des dollars en vue d'être à même de se procurer les devises nécessaires pour se libérer à l'échéance, la Banque aurait dû appliquer les dollars restitués entre le mois de mars et le mois de mai 1920 à ces fins.

» Il n'a pas été contesté qu'une telle application était toute naturelle et imposée par l'intérêt bien compris de l'État; mais il semble que la Banque s'en est trouvée empêchée à raison d'engagements pris par le Gouvernement de réserver une somme de \$ 4,500,000 à une firme de métallurgie. »

Le 30 avril 1920, à l'échéance du crédit obtenu aux États-Unis, le dollar valait fr. 15-75. Le Gouvernement avait à faire face à deux difficultés :

1<sup>o</sup> Rembourser son emprunt aux États-Unis;

2<sup>o</sup> Obtenir des industriels le remboursement des dollars qui leur avaient été prêtés ou traiter avec eux la prorogation de cet emprunt.

En ce qui concerne les industriels, il leur fut accordé, sans intervention des Chambres législatives et sous la seule charge de la commission d'un douzième pour cent par mois, une prorogation d'échéance jusqu'en mars 1921.

Une nouvelle prorogation fait l'objet de l'article 2 du Projet de Loi soumis au Sénat. Nous aurons à y revenir ci-après.

Quant au remboursement des \$ 50,000,000 dûs aux États-Unis, ainsi que des intérêts et frais, il fut traité de la façon suivante :

MM. Francqui et Hankar, délégués par le Gouvernement aux États-Unis, réussirent à conclure le 20 mai 1920 avec les banques J.-P. Morgan et Guaranty Trust une convention en vertu de laquelle fut réalisé un emprunt de \$ 50,000,000, remboursable, par tirages annuels, à 115 p. c. du nominal, dans un délai de vingt-cinq ans.

Les banques américaines prirent cet emprunt à 91 1/4 p. c. L'intérêt était de 7 1/2 p. c. En y ajoutant la perte sur le placement à 91 1/4 p. c., il s'élève à 8,22 p. c., et en tenant compte de la charge de prime de remboursement à 115 p. c., il atteint 10.30 p. c. La charge annuelle est d'environ \$ 6,000,000 que l'État belge doit payer, quel que soit le cours du dollar.

Le produit net de l'opération au moment de sa conclusion, représentait \$ 45,625,000.

Pour rembourser son emprunt antérieur, le Gouvernement dut donc se procurer le solde, soit \$ 4,375,000 ; il dut y ajouter \$ 3,473,230-28, représentant le montant des frais du premier emprunt et ses intérêts échus en avril 1920.

Les dollars nécessaires pour couvrir ces deux manquants, furent acquis, de mars à août 1920, à des cours variant de 11.975 à 13.655, pour un prix total de fr. 104,767,173-91. C'est la somme que l'article 1<sup>er</sup> de la loi propose de rembourser au Trésor (qui a lui-même remboursé la Banque Nationale) par un crédit à ouvrir au Ministre des Finances pour être rattaché au Budget général de l'exercice 1920.

Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur cette opération dont l'aggravation des changes depuis 1919 a rendu les conséquences fort onéreuses pour l'État, il n'est pas possible de ne pas accorder au Ministère des Finances le crédit qu'il sollicite pour régulariser une situation acquise.

Mais beaucoup plus délicate est la situation vis-à-vis des industriels auxquels, en 1919, le Gouvernement conseilla de ne pas se couvrir ferme des dollars dont ils avaient besoin. L'État ne pouvant à l'échéance primitivement fixée d'une première année exiger que les industriels lui remboursent son prêt de dollars en se procurant ces devises, sur la base de plus de 15 francs le dollar, accorda aux intéressés une prolongation de délai d'une année.

Ce terme est actuellement échu ; le change ne s'est guère amélioré et le Gouvernement demande de pouvoir reporter à nouveau l'échéance des engagements de restitution des devises étrangères à une échéance qui ne pourra dépasser cinq années.

Telle est la proposition primitive faite par le Gouvernement à la Chambre. (*Doc. parl.*, n° 145.)

La Commission de la Chambre, en se ralliant à l'idée de proroger les délais déjà consentis — pour le motif que l'obligation de remettre immédiatement les dollars dûs constituerait pour les emprunteurs une charge énorme et peut-être ruineuse, en tout cas contraire à l'intérêt général — se demanda, toutefois, si la prorogation qui s'imposait devait constituer une charge sans compensation suffisante pour les finances de l'État.

La Commission estimait que le fait de laisser les débiteurs libres de s'acquitter à la date de leur choix, leur réservait les profits éventuels d'une baisse de change, en laissant à l'État, pour l'amortissement de sa dette à long terme, tous les risques d'une hausse. La Commission proposa donc de reporter l'échéance à une date fixe; elle ajouta dans l'amendement qu'elle proposa: « Cette prorogation sera accordée moyennant l'obligation par les bénéficiaires d'acquitter au Gouvernement le montant correspondant des intérêts et frais de toute nature que celui-ci a eu ou aura à supporter à raison de cette prorogation. »

M. Theunis, Ministre des Finances, ne put se rallier à l'idée d'une échéance fixe, sans doute dans la crainte qu'elle produise, à un moment déterminé, des demandes considérables de devises sur le marché et une hausse des cours.

La Chambre se rallia donc à une prorogation « à une échéance qui ne pourra dépasser le 20 mars 1925 ».

La Chambre ajouta à l'article 2 du projet de loi proposé par le Gouvernement un second paragraphe ainsi conçu: « Cette prorogation sera accordée moyennant l'obligation par les bénéficiaires *d'intervenir* dans le montant des intérêts et frais de toute nature que le Gouvernement a eu ou aura à supporter en raison de cette prorogation. »

M. Theunis en demandant ainsi « une espèce de carte blanche » estimait lui-même que « c'était une chose très délicate ».

Après avoir donné un exemple de la mesure dans laquelle il estimerait pouvoir traiter avec les industriels, le Ministre ajoutait: « Voilà une solution. Sans doute ce serait une côte mal taillée, une sorte de marchandage; mais je ne vois guère qu'un moyen de ce genre pour sortir de l'impasse. »

Le Gouvernement se trouve en tous cas dans une situation dont il paraît difficile de lui laisser toute la charge.

Il a bien reçu comme contre-valeur des dollars une somme d'environ 402,000,000 de francs, mais cette somme, comme nous l'avons dit, est restée d'abord presque totalement improductive et n'a été placée qu'ensuite et pour partie à la Société Nationale de Crédit à l'industrie; l'État supporte donc presque totalement le poids du nouvel emprunt qui coûte, nous l'avons constaté, 10.30 p. c. d'intérêt. Il est vrai que ce taux s'applique à un emprunt de longue durée (vingt-cinq ans) contracté par le Gouvernement, sans avis des intéressés qui n'eussent pas admis sans doute de supporter de telles conditions pour un emprunt à court terme, qui aurait pu être moins onéreux, d'après M. Theunis.

\*  
\* \*

Le Sénat peut-il adhérer à la solution proposée par le Ministre des Finances à la Chambre?

Doit-il laisser la liberté au Gouvernement de traiter un autre arrangement de ce genre? Faut-il pour cela qu'il lui donne des indications plus ou moins précises? Ou faut-il en revenir au texte primitif du projet de loi qui ne prévoyait aucun paiement d'intérêt ou de frais par les industriels et commerçants?

Telles sont, Messieurs, les questions qui se sont posées à votre Commission.

Au moment où ont été conclus les premiers arrangements entre le Gouvernement et les industriels en vue de la cession des dollars à charge de restitution, il ne fut certes nullement question de charger les bénéficiaires de crédit des intérêts, commissions, etc., que l'État devrait supporter du chef de l'ouverture de crédit de \$ 50,000,000 pendant l'année 1919-1920.

Cette omission ne peut s'expliquer que par l'optimisme qui régnait à ce moment et qui faisait croire que, lorsque les industriels pourraient rembourser les dollars, l'opération serait pour eux tellement avantageuse qu'ils consentiraient sans doute à faire abandon d'une part minime de leurs profits de change à titre de dédommagement du service qui leur avait été rendu. Le Gouvernement d'ailleurs, nous l'avons vu, ne manqua pas de s'attribuer la part du lion dans cette opération, qui devait être si lucrative, en réservant à ses propres besoins plus de \$ 30,000,000 sur les \$ 50,000,000.

L'omission de stipulation d'intérêts fut maintenue pour le premier renouvellement de crédit accordé aux emprunteurs. La chose était certainement moins explicable à ce moment, où il paraissait plus ou moins douteux que l'opération doive encore se solder en bénéfices. Il eut en tout cas été possible en ce moment de placer les emprunteurs devant l'alternative ou de se charger d'intérêts, ou de rembourser l'emprunt.

Il semble donc que c'est avec raison que la Chambre ajouta à l'article 2 de la loi proposée par le Gouvernement un paragraphe consacrant le principe que les bénéficiaires de crédits auraient à participer dans le montant des intérêts et frais que le Gouvernement supportait à raison de la prorogation qu'il leur accordait.

Il semble même qu'il eut été logique, ainsi que le proposait le rapporteur de la Commission des finances de la Chambre, de mettre totalement à charge des industriels les intérêts et frais incombant au Gouvernement pour la part du crédit de \$ 50,000,000 qui avait été consacré à des opérations de crédit en dollars.

Mais un fait spécial est venu ébranler le désir de la Commission d'envisager plutôt l'intérêt général, c'est-à-dire de l'État, que les intérêts particuliers des industriels.

Il est évident, en effet, que pour agir selon ce principe, il fallait pouvoir poser à tous les industriels des conditions identiques. Or, un engagement particulier, écrit et tout à fait en règle, fut pris le 20 novembre 1919 par le Ministre des Finances, M. Delacroix, vis-à-vis de la Société « La Construction Mécanique, » société coopérative formée par tous les ateliers de constructions du pays.

Ce contrat accordait à cette société, dès 1919, un délai de cinq ans pour se libérer, sans stipulations d'intérêts ni de charges quelconques.

D'autres industriels invoquent d'ailleurs des engagements verbaux de même nature pris vis-à-vis d'eux par diverses personnalités.

Dans ces conditions, il paraît difficile, quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur la façon dont ces engagements ont pu être pris, d'imposer des intérêts et frais à certains industriels, alors que d'autres en ont été exemptés.

Il a donc paru à votre Commission que la proposition faite par M. le Ministre des Finances Theunis à la Chambre, le 3 août 1921, de lui donner

pouvoir de négocier avec les industriels pour obtenir de ceux-ci « une intervention dans le montant des intérêts et frais de toute nature que le Gouvernement a eu ou aura à supporter », était la solution la plus justifiée dans les circonstances actuelles. Il serait, en effet, difficile à une assemblée délibérante, au Pouvoir législatif, de négocier sur des conventions variées traitées par le Pouvoir exécutif.

M. Theunis a indiqué comme l'une des combinaisons qu'il avait envisagées pour l'intervention des industriels, l'arrangement suivant :

Il serait réclamé aux industriels les intérêts à 6 p. c. sur une somme de 32,000,000 de francs, qui serait la différence entre la somme versée par les emprunteurs au moment où ils reçurent les dollars remboursables (127,000,000 de francs) et la somme qu'ils auraient dû payer le 30 juin 1920, si le Gouvernement avait exigé à ce moment le remboursement au cours du jour (159 millions de francs).

La Commission des Finances croit toutefois devoir indiquer à M. le Ministre que cette solution lui paraît extrêmement favorable pour les industriels. Elle insiste auprès du Gouvernement pour que, malgré la crise intense qui sévit actuellement, il s'efforce d'obtenir des bénéficiaires des crédits dollars une intervention plus large dans les pertes lourdes qu'a subies l'État de ce chef. †

La loi du 16 mars 1919 stipule que le Gouvernement fera rapport aux Chambres sur son application.

M. le Ministre des Finances aura donc l'occasion de faire connaître au Sénat les arrangements qu'il aurait pu négocier en vue de sauvegarder les intérêts du Trésor, tout en ménageant dans la mesure du possible l'industrie actuellement si cruellement entravée dans son effort de reconstitution.

Votre Commission vous propose donc, Messieurs, d'adopter le Projet de Loi tel qu'il a été amendé par la Chambre, où il fut d'ailleurs voté le 5 août dernier, à l'unanimité des 119 membres présents.

*Le Rapporteur,*  
A. FRANÇOIS.

*Le Président,*  
CAMILLE DE BAST.