
Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 12 FÉVRIER 1903.

Projet de loi concernant la Caisse générale d'épargne et de retraite.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESSIEURS,

Lorsque le législateur de 1865 déterminait, dans des vues si éclairées et si larges, les modes d'emploi des capitaux de la Caisse d'épargne qu'il instituait, il ne se doutait guère que le cadre qu'il traçait pût un jour devenir trop étroit.

C'est, en effet, un champ d'une belle étendue que celui qui embrasse, d'une part, l'escompte des lettres de change et des billets à ordre, sans limite d'échéance, les avances sur effets de commerce, bons de monnaies ou d'affinage du pays ou de l'étranger, les avances sur warrants, les avances sur fonds publics belges ou des États étrangers, des communes ou des provinces, sur actions ou obligations de sociétés belges, et, d'autre part, les placements en fonds publics belges ou autres valeurs garanties par l'État, en obligations sur les provinces et les communes du royaume, en éedules ou prêts hypothécaires, en obligations des sociétés belges qui, depuis cinq années consécutives, ont fait face à tous leurs engagements au moyen de leurs ressources ordinaires.

« D'après cette organisation, disait l'Exposé des motifs, rien n'empêchera de placer d'une manière sûre, et cependant disponible, 100 millions et plus... »

Il y a longtemps que le chiffre évoqué en 1865 comme une éventualité lointaine et peut-être inespérée, est de loin dépassé. Dès 1878, les 100 millions étaient atteints; depuis lors, suivant une progression ininterrompue et qui ne semble pas près d'arriver à son terme, les dépôts se sont élevés graduellement jusqu'au chiffre réellement saisissant de 750 millions qu'ils atteignent aujourd'hui.

Ce n'est pas que de grands efforts n'aient été accomplis pour faire dériver ce flot toujours montant de capitaux dont le placement à la fois suffisamment rémunérateur et conforme aux règles établies par la loi, rencontre des difficultés de plus en plus grandes.

A l'épargne accumulée, la Caisse ouvre les carnets de rente dont elle a, par une énergique propagande, répandu largement l'usage au sein de sa clientèle; à l'épargne en voie de formation s'offrent ces modes variés et complexes de la prévoyance qu'ont favorisés les lois sur le crédit agricole et les habitations ouvrières, la création de la Caisse d'assurances et, surtout, les encouragements prodigués à l'œuvre de la Caisse de retraite.

D'autre part, le Conseil général de la Caisse, sous la pression de la nécessité, a successivement abaissé le maximum au delà duquel l'intérêt plein de 3 p. c. cesse d'être alloué aux dépôts. Fixée en 1881 à 12,000 francs, la limite fut réduite à 5.000 francs en 1886, à 3,000 francs en 1891. En 1894, le taux différentiel appliqué à un même dépôt fut aboli, et l'intégralité du livret excédant 3.000 francs fut frappée de la réduction d'intérêt. Ces dispositions n'ont réussi à comprimer l'élan que dans une faible mesure et elles n'ont eu qu'une efficacité passagère. C'est ainsi que, sous l'influence de la dernière d'entre elles, l'augmentation des dépôts, qui avait été, en 1893 et 1894, respectivement de 59 et 37 millions, fléchit à 27 millions pendant les deux années suivantes; mais, dès 1897, la poussée s'accuse, la progression atteint 51 millions: les effets de l'arrêté de 1894 se sont éteints.

En 1900, l'accroissement des livrets se chiffrà par 53 millions, et en 1901, par près de 74 millions. Il fallut aviser de nouveau, et, l'an dernier, la limite des dépôts à 3 p. c. a dû être abaissée à 2,000 francs.

L'on dispose, il est vrai, d'un autre moyen d'enrayer la pléthore dont notre grande institution populaire éprouve le malaise, moyen héroïque prévu par la loi de 1865, qui autorise la conversion en fonds publics belges des sommes nécessaires pour réduire tous les livrets à un maximum de 3.000 francs. Mais ni l'intérêt de la Caisse d'épargne — pour laquelle les dépôts à 2 p. c. constituent une source de bénéfices — ni l'intérêt du crédit public ne recommandent une mesure qui serait, sans nul doute, très défavorablement accueillie par cette immense clientèle de déposants à qui la Caisse retirerait sa tutelle après leur avoir enseigné la prévoyance. Et c'est pour-quoi l'on s'est peut-être moins préoccupé, jusqu'ici, d'endiguer l'afflux des capitaux que de conserver aux déposants modestes la jouissance de l'intérêt de 3 p. c. servi par la Caisse depuis son institution.

Néanmoins, si l'on n'y prend garde, la Caisse se trouvera fatalement, avant peu, dans la nécessité de réduire d'une manière générale le taux de l'intérêt qu'elle alloue. D'année en année, le bénéfice porté à la réserve va diminuant: il ne s'est élevé, en 1901, qu'à fr. 813,177-99, chiffre trop faible eu égard à la masse des capitaux gérés.

Les difficultés de placement menacent de devenir insurmontables: malgré l'affermissement constant du crédit public, malgré l'efflorescence magnifique de notre commerce et de notre industrie qui a donné l'essor à tant de sociétés prospères, à tant d'entreprises rémunératrices, l'équilibre que l'au-

teur de la loi de 1863 avait en vue entre l'accroissement probable des dépôts et celui des transactions alimentant les placements de la Caisse, se trouve aujourd'hui rompu.

À peine d'affaiblir, par une réduction générale de l'intérêt ou des dépôts, l'œuvre dont nous nous enorgueillissons, il faut autoriser la Caisse d'épargne à employer ses capitaux à des placements productifs autres que ceux auxquels elle peut actuellement recourir, il faut élargir le cadre tracé il y a trente-sept ans.

Le problème des placements de notre Caisse d'épargne ne s'est point modifié depuis l'époque où Frère-Orban le définissait avec tant de lucidité. La disponibilité en reste toujours l'une des données essentielles. Si peu vraisemblable que puisse paraître l'éventualité d'une crise gigantesque menaçant de vider la Caisse d'épargne en quelques mois, il faut prévoir du moins l'hypothèse de crises partielles et les moyens d'y faire face sans difficulté. Aussi la condition de disponibilité s'impose-t-elle de plus en plus à mesure que la clientèle des déposants s'élargit et se multiplie.

C'est à ce point de vue, non moins qu'à celui de la productivité, que l'adjonction, aux placements en fonds belges, des placements en fonds étrangers est légitime, nécessaire même d'après quelques-uns. Il est telle valeur étrangère — le Consolidé, par exemple — qui, par sa stabilité démontrée, par l'immense extension de ses marchés, représente un élément de premier ordre aux époques troublées où s'impose la nécessité de se procurer immédiatement des fonds soit en réalisant, soit en sollicitant des avances. Les placements en fonds étrangers offrent d'ailleurs, en général, un intérêt suffisamment rémunérateur, et ils peuvent ainsi compenser, avec les valeurs belges de même nature relativement peu nombreuses qui satisfont à la condition primordiale de sécurité, l'insuffisance des revenus du portefeuille étranger dont le produit est sensiblement inférieur à l'intérêt que la Caisse bonifie.

Il ne s'agit cependant pas, dans la pensée du Gouvernement, de bouleverser profondément l'économie des placements définitifs ni d'enlever, pour la moindre part, au crédit public et aux œuvres utiles qui, dans le pays même, sollicitent des capitaux, le concours nécessaire de la Caisse d'épargne. Il estime que le rôle des placements en fonds d'État étrangers, pour efficace qu'il puisse être, doit toutefois être contenu dans des bornes arrêtées à l'avance. Tel qu'il vient d'être défini, ce rôle est de constituer un appoint du portefeuille étranger : il semble qu'en fixant à 20 p. c. du total des placements en fonds belges, le maximum des acquisitions autorisées, l'on tiendra largement compte de toutes les nécessités.

À cette première modification de la disposition réglant l'emploi de l'actif de la Caisse d'épargne, un complément paraît devoir s'ajouter. En exposant les principes qui doivent présider à la fructification des capitaux de l'épargne populaire, le législateur de 1863 affirmait sa volonté de les faire concourir dans une juste mesure au développement du commerce et de l'industrie

nationale. Et il inscrivait au nombre des valeurs de placement les obligations des sociétés belges qui, depuis cinq années consécutives, ont fait face à tous leurs engagements au moyen de leurs ressources ordinaires

Une part importante de l'avoir de la Caisse générale d'épargne et de retraite est aujourd'hui représentée par des obligations de sociétés belges. De plus, des avances sont consenties en grand nombre, sous forme d'escompte, à nos commerçants et à nos industriels, pourvu qu'ils offrent, comme l'exige la loi, les garanties de sécurité voulues.

La Caisse d'épargne prête donc largement le concours de ses ressources au commerce et à l'industrie du pays. Dans le même ordre d'idées, elle a pu s'intéresser, toujours en s'entourant des sûretés stipulées par la loi, dans diverses entreprises — tramways, chemins de fer, etc. — réalisées à l'étranger par des sociétés constituées en Belgique et qui s'adressent à l'industrie belge pour la fourniture de leur outillage.

Pour favoriser l'expansion de l'industrie nationale au dehors, le Gouvernement estime qu'il convient de faire davantage. Des sociétés se sont, au cours de ces dernières années, fondées en pays étrangers, au sein desquelles les intérêts belges sont largement représentés et qui apportent à nos usines et à nos ateliers de construction une clientèle importante et lucrative. Le texte restrictif de la loi de 1865 ne permet pas à la Caisse d'épargne d'acquérir les titres de semblables sociétés : il y a là une lacune qu'il semble opportun de combler. Les mêmes raisons qui ont inspiré la disposition relative aux placements en obligations de sociétés belges, justifient l'extension de cette disposition aux valeurs des sociétés étrangères réunissant les conditions qui viennent d'être indiquées.

En complétant dans ce sens la loi de 1865, les Chambres marqueront l'intérêt que le pays attache à ces grandes entreprises d'un caractère international, que notre époque a vues naître et auxquelles nos compatriotes ont apporté parfois une efficace collaboration.

La Caisse d'épargne se félicitera de trouver dans cette direction un lucratif emploi de ses capitaux surabondants, et cela sans qu'il soit porté atteinte aux sages principes qui régissent ses placements. Dans le souci de maintenir scrupuleusement la règle fondamentale de sécurité qui ne doit cesser de présider aux opérations de la Caisse, le projet subordonne à l'autorisation ministérielle toutes les opérations qui seraient traitées en vertu de la nouvelle disposition.

Une autre modification du même article de la loi de 1865 se lie, en ordre subsidiaire, à celle dont l'opportunité vient d'être établie.

Aux termes de la disposition actuelle, la Caisse d'épargne ne peut acquérir d'obligations d'une société quelconque qu'autant que celle-ci ait, pendant cinq années consécutives, fait face à tous ses engagements au moyen de ses ressources ordinaires.

Conçue en termes aussi généraux, la restriction est trop absolue. Précaution justifiée, indispensable même dans un grand nombre de cas, elle devient une entrave inutile lorsqu'il s'agit de toute une catégorie de sociétés dont

les obligations constituent, à raison de leur rendement et de l'extension de leur marché, l'un des placements les plus avantageux pour une caisse d'épargne; nous voulons parler des sociétés de chemins de fer et de tramways.

Il y a, en effet, une distinction notable à établir, au point de vue des garanties de succès, entre les entreprises de cette nature et celles d'un caractère purement industriel ou commercial. L'utilité économique d'une ligne de chemin de fer est facile à apprécier : on connaît la densité des populations, leurs besoins et leurs ressources, les relations à desservir, les industries à favoriser où à développer. En tout état de cause, et à mettre les choses au pis, s'il arrive que le capital-actions ne reçoive point de rémunération, le capital-obligations est toujours assuré de toucher la sienne si l'entreprise a été sagement conçue. Celle-ci est alors d'une productivité certaine, non aléatoire, et c'est ce qui la différencie essentiellement de beaucoup d'autres.

Ces considérations justifient une exception à la règle imposée par la loi de 1865 à l'égard des sociétés en général. Et il y aurait pour la Caisse d'épargne un évident intérêt à pouvoir participer aux entreprises de chemins de fer dès leur création, c'est-à-dire au moment où ce placement se présente dans les conditions les plus avantageuses.

Dans l'énumération des placements définitifs autorisés figurent les « cédules et prêts hypothécaires ».

Les prêts visés par la loi sont les prêts sur immeubles. L'hypothèque maritime, on le sait, n'existait point en 1865; elle a été organisée seulement, en Belgique, par la loi du 21 août 1879, dont le Gouvernement s'occupe en ce moment de combler les lacunes. D'autre part, la Chambre est saisie d'une proposition de loi sur l'hypothèque fluviale que le Gouvernement désire voir voter à bref délai, moyennant quelques modifications dont il prendra l'initiative.

Une bonne organisation du crédit est l'un des adjuvants les plus puissants des entreprises d'armement, et il ne se comprendrait pas que la Caisse d'épargne fût privée de la faculté de réaliser, dans les conditions où elle traite des opérations sur immeubles, des prêts sur navires entourés de garanties analogues.

C'est dans cet ordre d'idées que le projet propose de compléter le 3^e de l'article 29 de la loi de 1865.

* * *

On a maintes fois signalé l'utilité qu'il y aurait pour les provinces, les communes, les établissements publics, à pouvoir escompter les subsides qui leur sont promis en vue de l'exécution de travaux d'utilité publique. La liquidation de ces subsides est parfois répartie sur une série d'exercices; elle est toujours, en vertu des règles générales qui président aux dépenses publiques, subordonnée à la réception des travaux. Il en résulte que les paiements sont en tout cas retardés jusqu'à l'achèvement des travaux, et parfois même échelonnés sur plusieurs années. En sorte que, si l'administra-

ion subsidiée ne dispose point d'un avoir suffisant pour faire l'avance de la dépense, elle se trouve devant cette alternative fâcheuse : ou réaliser le travail par étapes, en renonçant aux avantages d'une entreprise d'ensemble, ou subir les conditions de crédit souvent onéreuses que lui imposent les entrepreneurs.

Depuis longtemps le Gouvernement se préoccupe de porter remède à cet état de choses. Un premier pas a été fait : la Société du Crédit communal a consenti à organiser un service de prêts à court terme aux communes ; seulement, elle ne traite sur ce terrain, de même que pour les prêts à longue échéance, qu'avec les communes possédant une portion disponible de leur quote-part dans les fonds communal et spécial, suffisante pour garantir la bonne fin de l'opération.

La solution complète du problème, on l'a toujours reconnu, c'est à l'intervention de la Caisse d'épargne qu'il faut la demander. Si la Caisse d'épargne admettait les avances de l'espèce au nombre de ses placements provisoires, la question serait résolue de la façon la meilleure.

Sur ce point, l'énonciation de la loi de 1865, en son article 28, a donné naissance à des interprétations divergentes ; le présent projet offre une occasion propice de mettre un terme à la controverse en complétant l'article prémentionné.

* * *

Il a paru opportun de comprendre dans le projet une modification à l'article 5 de la loi du 9 août 1889, qui autorise la Caisse d'épargne à employer une partie de ses fonds en prêts pour la construction de maisons ouvrières.

A maintes reprises, tant au sein des Chambres que parmi ceux qui consacrent leurs efforts à l'amélioration des logements ouvriers et à l'extension des bienfaits de la loi de 1889, on a exprimé le désir de voir la classe si intéressante des artisans, des petits employés, des plus modestes commerçants, etc., bénéficier des avantages de cette loi. Le Gouvernement, en diverses circonstances, notamment dans la séance du Sénat du 13 avril 1897 et dans la séance de la Chambre des Représentants du 17 décembre 1902, a fait connaître son intention d'attacher désormais la réduction des droits d'enregistrement et d'hypothèque accordée par la loi du 9 août 1889, non plus à la qualité professionnelle de l'intéressé et à la destination de l'immeuble, mais exclusivement à l'importance du fonds faisant l'objet de l'acquisition.

Des dispositions en ce sens font l'objet d'un projet de loi séparé qui vient d'être soumis aux Chambres. Dans le même ordre d'idées, le présent projet comprend une extension de la faculté de placement octroyée à la Caisse d'épargne par l'article 5 de la loi de 1889. Cette extension sera réalisée par la substitution des mots « habitations à bon marché » aux mots « maisons ouvrières », figurant dans ledit article.

* * *

L'attention de la Chambre a été récemment attirée sur l'éventualité de la cessation de l'intervention pécuniaire de la Caisse d'épargne dans l'œuvre des habitations ouvrières.

Le Conseil d'administration de la Caisse, soucieux de maintenir entre les diverses catégories de placements de l'institution l'équilibre harmonique qui est une des conditions de la sécurité des dépôts, a en effet, limité, comme il l'a fait pour d'autres opérations, le montant des avances aux sociétés d'habitations à bon marché.

Bien que la limite ne soit pas près d'être atteinte, il y a lieu de se préoccuper de la question. Or, il semble que les placements de l'espèce, à raison de leur terme assez long, conviennent à la Caisse de retraite, qui contracte des engagements à échéance éloignée, aussi bien qu'à la Caisse d'épargne.

Il y a donc un double raison d'introduire ces placements au nombre de ceux que la Caisse de retraite est autorisée à effectuer. L'article 4 du projet modifie à cette fin l'article 63 de la loi du 16 mars 1863.

* * *

Tels sont, Messieurs, les objets divers du projet de loi que, d'après les ordres du Roi, j'ai l'honneur de soumettre à vos délibérations. Conforme aux principes organiques déposés dans la loi de 1863, conforme aux intérêts du pays comme à ceux de l'institution elle-même, ce projet rencontrera sans aucun doute un favorable accueil de la part de la Législature.

Le Ministre des Finances et des Travaux publics,

P. DE SMET DE NAEYER.

PROJET DE LOI.

Léopold II,**ROI DES BELGES,***A tous présents et à venir, Salut.*

Sur la proposition de Notre Ministre des Finances et des Travaux publics,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté en Notre Nom aux Chambres législatives par Notre Ministre des Finances et des Travaux publics :

ARTICLE PREMIER.

L'énumération faite à l'article 28 de la loi du 16 mars 1865 sur la Caisse générale d'épargne et de retraite, relatif aux placements provisoires, est complétée ainsi qu'il suit :

« 5° Avances aux provinces, aux communes et aux établissements publics, sur les subsides accordés pour travaux d'utilité publique. »

ART. 2.

L'article 29 de la loi du 16 mars 1865 est modifié ainsi qu'il suit :

« ART. 29. — La part de l'actif de la Caisse destinée à un placement définitif est rendue productive par l'achat de valeurs des catégories suivantes :

» 1° Fonds publics belges ou autres valeurs garanties par l'État;

» 2° Obligations des provinces et des communes belges ;

WETSONTWERP.

Leopold II,**KONING DER BELGEN,***Aan allen, tegenwoordigen en toekomstenden, Heil !*

Op de voordracht van Onzen Minister van Financiën en Openbare Werken,

WIJ HEBBEN BESLOTEN EN WIJ BESLUITEN :

Volgend wetsontwerp zal in Onzen Naam aan de Wetgevende Kamers worden voorgelegd, door Onzen Minister van Financiën en Openbare Werken :

ARTIKEL EÉN.

De in artikel 28 der wet van 16 Maart 1865 over de Algemeene Spaar- en Lijfrentekas aangegeven opnoeming, betreffende tijdelijke beleggingen, is aangevuld zooals volgt :

« 5° Voorschotten aan provinciën, gemeenten en openbare gestichten op voor werken van openbaar nut ver- gunde toelagen. »

ART. 2.

Artikel 29 van de wet van 16^{en} Maart 1865 wordt gewijzigd zooals volgt :

« ART. 29. — Het deel van het actief der Kas dat bestemd is om voor goed te worden belegd, wordt interestgevend gemaakt door het aankopen der waarden van de volgende soorten :

» 1° Belgische openbare fondsen of andere door den Staat gewaarborgde waarden ;

» 2° Schuldbrieven van de belgische provinciën en gemeenten ;

» 3^o Cédulas ou prêts hypothécaires,
 » y compris les prêts sur hypothèque
 » maritime ou fluviale;
 » 4^o A. Obligations de sociétés belges
 » de chemins de fer et de tramways et,
 » moyennant autorisation du Ministre
 » des Finances, obligations de sociétés
 » étrangères de chemins de fer et de
 » tramways dans lesquelles des intérêts
 » belges sont engagés;
 » B. Obligations de sociétés belges
 » qui, depuis cinq années consécutives
 » au moins, ont fait face à tous leurs
 » engagements au moyen de leurs res-
 » sources ordinaires, et, moyennant auto-
 » risation du Ministre des Finances, obli-
 » gations de sociétés étrangères se trou-
 » vant dans les mêmes conditions et dans
 » lesquelles des intérêts belges sont
 » engagés.

» 5^o Fonds publics des États étran-
 » gers et autres valeurs garanties par ces
 » États. Les placements de cette nature
 » sont subordonnés à l'autorisation du
 » Ministre des Finances; ils ne pourront
 » excéder vingt pour cent du montant
 » des placements en fonds publics
 » belges. »

ART. 3.

L'article 63 de la loi du 16 mars 1865
 modifiée par celles du 1^{er} juillet 1869 et
 du 21 juin 1894, est modifié ainsi qu'il
 suit :

« ART. 63. — Toutes les recettes dis-
 » ponibles sont appliquées en achat de
 » valeurs des catégories énumérées à
 » l'article 29, dans les conditions déter-
 » minées par cet article. »

ART. 4.

L'article 5 de la loi du 9 août 1889 est
 modifié comme il suit :

« ART. 5. — La Caisse générale d'épargne
 » et de retraite est autorisée à employer

» 3^o Hypothecaire cedulen of -leenin-
 » gen, erbij begrepen de leeningen op
 » de zee- en stroomvaartuigen;
 » 4^o A. Schuldbrieven van belgische
 » spoor- en trammaatschappijen en, mits
 » toestemming van wege den Minister van
 » Financiën, schuldbrieven van vreemde
 » spoor- en trammaatschappijen waarin
 » belgische belangen betrokken zijn;

» B. Schuldbrieven van belgische
 » vennootschappen die, sedert ten minste
 » vijf opeenvolgende jaren, hunne ver-
 » plichtingen voldaan hebben bij middel
 » van hunne gewone hulpbronnen, en,
 » mits toestemming van wege den Minis-
 » ter van Financiën, schuldbrieven van
 » vreemde vennootschappen welke zich
 » in diezelfde voorwaarden bevinden en
 » waarin belgische belangen betrokken
 » zijn;

» 5^o Openbare fondsen der vreemde
 » Staten en andere door die Staten
 » gewaarborgde waarden. De beleggin-
 » gen van dezen aard hangen af van de
 » toestemming van den Minister van
 » Financiën; zij mogen niet meer bedra-
 » gen dan twintig ten honderd van het
 » beloop der beleggingen in belgische
 » openbare fondsen. »

ART. 3.

Artikel 63 van de wet van 16^o Maart 1865,
 welke gewijzigd werd door die van
 1^o Juli 1869 en van 21 Juni 1894, wordt
 gewijzigd zooals volgt :

« ART. 63. — Al de beschikbaar zijnde
 » ontvangsten worden gebruikt tot het
 » aankopen van waarden der bij arti-
 » kel 29 vermelde soorten, volgens de bij
 » dit artikel bepaalde voorwaarden. »

ART. 4.

Artikel 5 van de wet van 9^o Augustus
 1889 wordt gewijzigd zooals volgt :

« ART. 5. — De Algemeene Spaar- en
 » Lijfrentekas wordt gemachtigd een deel

» une partie de ses fonds disponibles en
 » prêts faits en faveur de la construction
 » ou de l'achat d'habitations à bon mar-
 » ché.

» Lorsque ces prêts sont effectués
 » pour le compte de la Caisse d'épargne,
 » ils sont considérés, suivant leur forme
 » et leur durée, comme placements pro-
 » visoires ou comme placements défini-
 » tifs. »

Donné à Laeken, le 11 février 1903.

» van hare beschikbaar zijnde fondsen
 » te gebruiken voor leeningen ten bate
 » van het bouwen of het aankopen van
 » goedkoope woningen.

» Zijn die leeningen voor rekening der
 » Spaarkas gedaan, dan worden zij, na-
 » gelang van haren vorm en haren duur,
 » beschouwd als tijdelijke of als einde-
 » lijke beleggingen. »

Gegeven te Laeken, den 11^e Februari
 1903.

LÉOPOLD.

Par le Roi :

*Le Ministre des Finances et des
 Travaux publics,*

Van 's Konings wege :

*De Minister van Financiën
 en Openbare Werken,*

P. DE SMET DE NAEYER.

