

L'avenir des institutions publiques de crédit

par Robert VANDEPUTTE,

Président de la SNCI.

★

1. Origine des institutions publiques de crédit.

Deux grandes institutions publiques de crédit, à savoir la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite et le Crédit Communal de Belgique, ont vu le jour au siècle passé, à un moment où personne ne prônait sur le plan doctrinal la nationalisation de certaines entreprises. La création de ces institutions publiques résulte simplement de visées empiriques. Il s'agissait de promouvoir l'épargne populaire et d'assurer le financement des travaux communaux.

Beaucoup plus tard, entre les deux guerres, diverses lois ont fondé une série d'institutions publiques de crédit. Dès 1919, des dispositions légales furent promulguées, tendant à la création de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie et de la Société Nationale du Logement qui portait alors le nom de Société Nationale des habitations et logements à bon marché.

En 1929, soucieux de soutenir l'action des classes moyennes par des crédits consentis à des conditions avantageuses, le législateur adopta un texte relatif à la Caisse Centrale du petit crédit professionnel.

C'est surtout à la suite de la grande crise économique et financière des années 1930 à 1935 qu'il fut décidé de faire fonctionner plusieurs établissements publics de crédit.

On est frappé par la cadence particulièrement rapide à laquelle des arrêtés-lois prévoient leur création. En 1935, il s'agit de l'Institut de Rées-compte et de Garantie et de la Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne. L'année suivante, le Moniteur publie les dispositions relatives à l'Office Central de Crédit Hypothécaire. Deux établissements publics furent créés en 1937, à savoir l'Institut National de Crédit Agricole et la Caisse Nationale de Crédit aux Classes Moyennes.

Le but du législateur en fondant ces nombreux organismes au cours des années 1935 à 1937, était avant tout de faciliter l'accès au crédit en faveur de divers types d'emprunteurs et de contribuer ainsi au développement économique du pays. L'action du secteur privé, frappé par la crise, paraissait en effet défailante ou, à tout le moins, insuffisante. Certaines autorités cependant, qui contribuèrent activement à la mise en route de diverses institutions, y virent un moyen de réaliser leurs conceptions politiques et d'organiser l'exercice d'une activité financière importante dans le secteur public. Tel était notamment l'objectif de Henri De Man, l'auteur du plan qui porta son nom : il fut Ministre des Finances de juin 1936 à mars 1938.

Après la seconde guerre mondiale, les établissements financiers publics ne se multiplièrent plus guère. En 1948, la loi réorganisa la Banque Nationale de Belgique et la Société Nationale de Crédit à l'Industrie dans le sens d'une plus large indépendance à l'égard des intérêts privés. La Caisse Nationale de Crédit Professionnel résulta, en 1946, de la fusion d'organismes dont l'objet social consistait en l'octroi de crédits aux classes moyennes.

Enfin, en 1962, après l'élaboration de plusieurs projets de loi restés sans suite, le Parlement approuva la création de la Société Nationale d'Investissement : elle fut chargée d'apporter son aide financière aux entreprises par des prises de participation.

2. Le recul relatif des institutions publiques de crédit.

La puissance d'établissements de crédit s'apprécie principalement en fonction de leurs moyens financiers. En 1950, c'est-à-dire à un moment où l'activité économique du pays redevenait normale,

après la tourmente de la deuxième guerre mondiale, le secteur public du crédit apparaît comme particulièrement actif et influent. Les capitaux d'origine diverse confiés aux organismes financiers paraétatiques s'élevaient en effet au 31 décembre 1950 à environ 75 milliards. Les dépôts de l'ensemble des banques représentaient à la même date 54 milliards, tandis que les caisses d'épargne privées totalisaient un passif à l'égard des tiers de l'ordre de 6 milliards.

Le secteur public poursuit sa marche ascendante au cours des années ultérieures. A la fin de l'année 1962, ce secteur disposait d'environ 58 % des moyens empruntés par les organismes publics et privés qui ont été cités, tandis que les banques détenaient un peu plus de 32 % et les caisses d'épargne privées 9 %. Le recul relatif des banques de 1950 à 1962 a été plutôt sévère, puisqu'après avoir détenu quelque 39 % des fonds empruntés en 1950, elles revenaient à environ 32 % en 1962.

Depuis cette dernière date, la situation s'est assez rapidement modifiée. La progression des banques et surtout des caisses d'épargne privées, dépasse celle des institutions paraétatiques. En effet, de fin 1962 à fin 1965, les moyens d'action des institutions paraétatiques augmentaient de 25 %, mais ceux des banques de 42 % et ceux des caisses d'épargne privées de 60 %.

La même constatation peut être faite au point de vue des actifs. Proportionnellement, les crédits consentis aux particuliers et aux entreprises, qui sont logés dans le secteur financier public, diminuent par rapport à la quote-part de ces mêmes crédits qui se trouve dans le porte-feuille des banques et des caisses d'épargne privées. Voici les chiffres : en 1962, les crédits en cause sont octroyés par les institutions publiques à concurrence de 60 % environ. Trois ans plus tard, à la fin de 1965, le coefficient tombe à un peu plus de 53 %. Inversement, les banques passent de 29 % à environ 33 % et les caisses d'épargne privées de 11 % à environ 13 %. Toujours de 1962 à 1965, les en-cours des crédits octroyés aux particuliers et aux entreprises augmentent de 32 % pour les organismes parastataux, mais pour les banques la progression est de 69 % et pour les caisses d'épargne privées de 73 %.

Il est évident que, comme toujours, les statistiques doivent être interprétées avec prudence. Le passif des institutions publiques à l'égard des

tiers provient dans une large mesure de leurs émissions d'obligations et bons de caisse. Ces émissions procurent des capitaux à moyen et à long terme. Les organismes privés ont peu recours, en ce moment, à de telles émissions qui sont très onéreuses. Le secteur public, ayant récolté plus que le secteur privé des fonds empruntés à terme plus ou moins éloigné, est plus assuré que le secteur privé de pouvoir disposer pendant un certain temps des moyens recueillis et est conséquemment plus capable de financer des opérations de crédit à terme. Mais il faut observer d'autre part que la distinction entre les fonds empruntés à long terme et ceux empruntés à court terme a tendance à s'estomper et que le parallélisme entre le terme des dépôts d'argent obtenus pour le financement d'une part et le terme des crédits financés d'autre part, n'apparaît plus à l'heure actuelle aux yeux de certaines autorités financières comme une règle aussi stricte qu'à la veille et à l'issue de la seconde guerre mondiale.

3. Les difficultés résultant de l'état des finances publiques.

Les chiffres qui viennent d'être cités méritent réflexion. Comment faut-il les expliquer ? Quelles sont les raisons du ralentissement de la progression du secteur paraétatique par rapport au secteur privé ? La question peut être posée autrement : si on analyse objectivement les différents types d'établissements qui composent la structure financière du pays, quelles sont, par rapport aux banques et aux caisses d'épargne privées, les causes de faiblesse des organismes parastataux ?

Les mêmes considérations ne peuvent du reste pas être formulées intégralement pour toutes les institutions publiques de crédit. Le rythme de leur développement le plus récent varie d'un cas à l'autre. Pour l'une ou l'autre institution, l'augmentation des en-cours de crédit est restée satisfaisante, sans jamais atteindre néanmoins celle constatée dans les banques et les caisses d'épargne privées. Tous les organismes publics du secteur financier paraissent, d'autre part au cours des dernières années, avoir souffert d'un manque de capitaux et ont donc été obligés de limiter plus ou moins strictement la réalisation de leur objet social. Aussi semble-t-il possible d'expliquer par certaines raisons fondamentales, valant pour l'ensemble du

secteur public du crédit, l'allure assez peu favorable de son activité la plus récente.

L'état des finances publiques est sans doute le handicap le plus sérieux et le plus direct auquel se heurtent les organismes paraétatiques financiers. La plupart de ceux-ci, comme il a déjà été dit, alimentent essentiellement leurs opérations de crédit par l'émission d'obligations et bons de caisse. Mais l'Etat, de son côté, émet tout au long des années, à une cadence poussée au maximum des possibilités du marché financier, des emprunts destinés à couvrir la totalité de son budget extraordinaire et le déficit de son budget ordinaire. L'Etat et les institutions parastatales de crédit s'efforcent donc en même temps de recueillir l'épargne du public.

Le papier offert de part et d'autre est quasi le même, en ce sens que les émissions des établissements publics sont assorties de la garantie de l'Etat et jouissent donc de la même sécurité que les émissions de l'Etat. La seule différence réside dans le fait que les emprunts de l'Etat sont cotés en bourse et que les émissions courantes des institutions publiques de crédit, appelées souvent émissions au robinet, ne le sont pas.

Voilà donc l'Etat et ces organismes parastataux concurrents pour recueillir les milliards qui sont disposés à s'investir. Concurrence hélas assez boiteuse ! En effet, les conditions d'émission des établissements publics doivent être approuvées par l'Etat. Avant la guerre, lorsque l'Etat ne recourait pas ou peu à l'emprunt, cette approbation était plutôt une formalité : il s'agissait de vérifier si l'émetteur ne promettait pas un taux d'intérêt dépassant les exigences du marché et portant ainsi préjudice au standing financier de l'Etat qui assortit l'émission de sa garantie.

Tout a changé ! L'Etat, à l'heure actuelle, a le souci constant d'éviter que les capitaux disponibles soient confiés aux institutions publiques de crédit d'une manière qu'il estime trop généreuse. Il craint en effet qu'il puisse difficilement placer ses propres émissions si l'épargne s'oriente décidément vers les parastataux. Aussi l'Etat a-t-il assez fréquemment, au cours des dernières années, obligé les parastataux à émettre leurs obligations à des taux d'intérêt inférieurs à ceux de ses propres emprunts.

Se rend-on compte des conséquences d'une pareille situation ? Non seulement le comportement

de l'Etat empêche les institutions de crédit de recueillir les capitaux indispensables à leur activité, mais il détériore la structure de ces institutions. Pour placer leurs bons de caisse et leurs obligations, celles-ci font en effet appel à la collaboration d'intermédiaires financiers qui, assez souvent, en vertu des contrats qu'ils ont conclus avec l'une ou l'autre de ces institutions, se sont engagés à s'occuper exclusivement du placement de son papier. Le gagne-pain de ces intermédiaires dépend donc du succès avec lequel ils parviennent à écouler les émissions courantes de l'institution qui les en a chargés. Mais le placement est naturellement difficile ou même impossible lorsque les taux d'intérêt ne correspondent pas à l'état du marché ; découragés les intermédiaires les plus avisés ne souhaitent guère la collaboration avec les institutions de crédit dans de telles conditions et ils recherchent plutôt une autre activité.

Il est manifeste qu'en l'occurrence, l'Etat est juge et partie. Ce cumul est peut-être inévitable. C'est en tout cas une situation que les juristes de tous les temps ont réprouvée et qui entrave l'action des organismes parastataux financiers. La gestion d'une entreprise, même publique, n'a plus de sens si on ne lui permet pas de travailler dans des conditions plus ou moins normales.

Heureusement, cette disparité entre les taux du marché et ceux des émissions courantes des institutions publiques, n'existe pas toujours. Le mal est cependant devenu plus aigu depuis la réforme fiscale de novembre 1962. Donnant suite à la demande de ceux qui recherchaient une perception fiscale plus rigoureuse, l'Etat a en effet, par cette réforme et notamment par l'introduction de deux précomptes mobiliers, rendu moins aisé le placement des obligations. Il créait ainsi une situation dont il était la première victime, puisqu'il compliquait la récolte de l'épargne dont il avait par ailleurs un si pressant besoin. La difficulté n'était toutefois pas seulement pour lui, mais aussi pour les institutions publiques de crédit qui doivent vivre de leurs émissions d'obligations. Menacés de ne pas pouvoir placer suffisamment leurs emprunts, les pouvoirs publics s'efforcèrent, comme il a été dit, d'écarter du marché, dans une certaine mesure et à certains moments, les institutions de crédit, en leur imposant l'application de taux d'intérêt inférieurs à ceux des émissions de l'Etat.

4. Les institutions publiques de crédit ne sont pas soutenues.

Les choses ne se seraient peut-être pas passées ainsi, si les institutions de crédit avaient pu se défendre à l'égard de l'Etat, leur tuteur. Elles ne le purent pas. Ici se trouve une seconde cause du recul relatif des institutions publiques : elles sont en général peu soutenues.

ATTITUDE DES GROUPES DE PRESSION.

Il est bien connu que le régime politique de la Belgique est caractérisé par l'action puissante, même décisive, de quelques groupes de pression qui en diverses circonstances parviennent à imposer leurs vues. On cite avant tout, parmi ces groupes de pression, les associations professionnelles. Il y en a d'autres qui sont également plus ou moins influents.

Il fut un temps — il n'est d'ailleurs pas très éloigné — où le problème des nationalisations retenait particulièrement l'attention de certains groupes de pression. C'est sans doute moins le cas en ce moment. Par voie de conséquence, le maintien et le développement des institutions publiques existantes ne figurent guère à l'heure actuelle parmi les préoccupations dominantes des dirigeants de ces groupes. Il en résulte une certaine faiblesse pour le secteur public.

L'ATTITUDE DE L'OPINION PUBLIQUE.

Il faut, hélas, constater d'autre part que les institutions officielles ne sont guère dans leur ensemble appréciées par l'opinion publique. On parle avec dédain des « parastataux », Tout le secteur public, tant les administrations que les institutions d'intérêt général, font l'objet d'attaques continuelles de la part de certains journaux. La lecture de ces accusations plait généralement aux Belges. N'aiment-ils pas critiquer ce qui est officiel ? N'ont-ils pas tendance à dénigrer assez systématiquement l'autorité ?

LES RÉALISATIONS DU SECTEUR PUBLIC.

Le secteur public du crédit mérite-t-il des reproches ? Certes, tout n'est pas parfait. On pourrait signaler tel ou tel dirigeant qui n'est pas tout à fait à la hauteur de sa tâche. Au sein de l'une ou l'autre institution, le dynamisme pourrait être ren-

forcé. Les efforts de coordination entre institutions publiques sont insuffisants. Des considérations politiques peuvent, à un moment déterminé, avoir influencé défavorablement la gestion de certains établissements. Ces déficiences sont citées par souci d'objectivité. Avec la même sincérité, il est permis d'affirmer que le secteur public du crédit a fait, globalement, de l'excellente besogne.

Il serait erroné de vouloir juger, par une sentence unique, toutes les institutions publiques quel que soit leur secteur d'activité. Celles qui relèvent du domaine financier ont leur physionomie propre à divers points de vue fondamentaux : mode de recrutement du personnel, valeur des cadres et des dirigeants, possibilités d'éviter des interventions peu souhaitables à caractères politique.

Depuis longtemps, à l'instar de la Banque Nationale de Belgique, plusieurs établissements publics de crédit organisent des examens difficiles pour le recrutement de leur personnel. L'avancement s'effectue en fonction des mérites. On est frappé par le souci d'une bonne gestion et d'une extension des opérations, qu'on rencontre auprès de la plupart des directions des institutions financières publiques, alors que la rémunération de ces directions n'est nullement en fonction du chiffre d'affaires. Leur amour-propre se trouve engagé : c'est une blessure personnelle que ressentent les responsables des établissements publics de crédit lorsqu'ils constatent que l'organisme dont les destinées leur sont confiées, n'a pas dans la structure financière du pays la place qui lui revient.

Qui pourrait contester que la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite a joué depuis un siècle un rôle magnifique, en faisant fructifier l'épargne populaire et en affectant celle-ci à l'octroi de crédits qui constituent une aide essentielle pour la construction d'habitations modestes et mêmes bourgeoises et qui apportent une contribution précieuse au développement de nombreuses exploitations agricoles, artisanales et industrielles ? Où en seraient les investissements communaux si le Crédit Communal ne fournissait pas à nos villes et à nos villages son concours financier indispensable ? La Caisse Nationale de Crédit Professionnel procure annuellement des milliers de petits prêts à des entreprises d'importance moyenne, pour leur faciliter l'extension de leurs affaires. Elle s'appuie sur un réseau impressionnant d'organismes affiliés qui

s'occupent, sous sa conduite et avec son aide, du crédit aux classes moyennes. On pourrait poursuivre la série : l'énergique directeur général de l'Office Central de Crédit Hypothécaire, feu Monsieur Genin, n'a-t-il pas puissamment contribué, après la deuxième guerre mondiale, à la solution du problème de la restauration du pays, par l'octroi, sur une grande échelle, de crédits destinés à la reconstruction ?

Il est exact, répétons-le, qu'on a pu mettre parfois à charge de certains établissements financiers publics, l'une ou l'autre insuffisance. Mais dans l'ensemble, eu égard notamment à leurs possibilités, ces établissements ont exercé une action fort honorable, même brillante. Dans le secteur privé également, des fautes de gestion se commettent tous les jours. Les chefs d'entreprise ne se maintiennent-ils pas en place même lorsque leur âge exige la relève et, dans les affaires de famille, les fils ne sont-ils pas appelés à succéder à leur père, nonobstant leur manque éventuel de capacité ?

Notre propos n'est nullement de mettre en cause les vertus de l'initiative privée et de la libre entreprise. Mais les Belges restent-ils objectifs lorsqu'ils veulent ignorer les effets bienfaisants de l'activité de plusieurs institutions publiques ?

LES IMMIXTIONS DANS LA GESTION.

Le manque de soutien dont souffrent en ce moment les établissements financiers du secteur public, risque de rendre de plus en plus malaisée la réalisation de leur tâche. Leurs administrateurs en sont souvent conscients. Plus d'un parmi eux se demande ce qu'il apporte personnellement en vue d'une meilleure réalisation de l'objet social de l'organisme à l'administration duquel il est appelé à contribuer. Parfois leur situation est encore plus délicate et ils s'en rendent compte. Ils font partie en effet, dans certains cas, de la haute direction d'entreprises privées dont l'activité se compare précisément à celle de l'établissement public dont ils sont administrateurs. Ils doivent éviter d'utiliser au profit de ces entreprises divers renseignements qu'ils obtiennent en leur qualité de membre du conseil d'administration de l'organisme parastatal. Ils ne peuvent pas contrarier certaines initiatives de celui-ci pour rendre service à des affaires privées qui les intéressent. Il leur faut parfois beaucoup de subtilité.

Tous les établissements financiers du secteur public ont également à tenir compte de l'intervention éventuelle du Ministre des Finances qui est représenté par un commissaire. Celui-ci dispose d'un droit de veto et peut s'opposer, suivant les directives de son ministre, à toutes opérations et à toutes mesures qui violeraient les statuts de l'institution ou qui ne seraient pas conformes à l'intérêt général. Rien de plus normal en principe. Il faut éviter que l'institution publique ne dévie du but qui lui a été assigné par le législateur. Sur un plan plus élevé, son action doit rester conforme à l'intérêt de la collectivité et il convient que l'autorité supérieure, en l'occurrence le Ministre des Finances, puisse de ce point de vue apprécier les actes de l'institution publique et, le cas échéant, prononcer leur annulation.

Pendant de longues années, le droit de veto ne fut exercé qu'exceptionnellement. Il n'en est plus toujours ainsi. Des habitudes s'établissent en vertu desquelles certains Ministres suivent de plus près les fils conducteurs de la gestion de diverses institutions. Pour des raisons qu'ils apprécient naturellement d'une façon souveraine, ils estiment plus souvent qu'autrefois qu'une intervention s'impose de leur part. Celle-ci ne se borne pas toujours à l'exercice du droit de veto. Sous une forme ou sous une autre, elle prend une tournure plus positive, parce que le Ministre veut qu'on agisse dans un sens déterminé. Bien sûr, une telle immixtion est parfois compréhensible, notamment pour obtenir la coordination indispensable des activités des divers organismes financiers du secteur public ou encore pour assurer une conformité suffisante de leur action aux objectifs généraux de la politique gouvernementale.

Mais l'abus est possible. Tout au moins la relation normale entre l'Etat et l'établissement public peut être mise en cause. N'est-il pas abusif d'exiger comme il a été signalé, que les institutions de crédit émettent leurs obligations à des conditions inférieures à celles du marché, pour faciliter le placement des emprunts de l'Etat ?

Pour la défense de leurs intérêts, les entreprises du secteur privé, qu'elles soient financières ou industrielles, disposent d'associations professionnelles agissantes qui ont largement audience auprès des autorités. Ces associations suivent de près, éclairent et influencent, les décisions du pouvoir

exécutif et du pouvoir législatif. Rien de pareil en ce qui concerne les institutions publiques. Elles seraient sévèrement critiquées par leurs autorités tutélaires si elles s'efforçaient d'orienter les travaux des commissions parlementaires par l'envoi de notes aux membres des Chambres Législatives. Ceux-ci sont documentés par le Gouvernement lorsqu'il s'agit de projets de lois concernant les institutions publiques. Par contre, nul ne trouve à redire lorsque le secteur privé argumente auprès des députés et sénateurs, non seulement pour des questions qui le concernent directement, mais aussi pour des problèmes en rapport avec la gestion et l'avenir des établissements publics.

Comme il existe de nombreux liens entre des membres du Parlement et diverses personnalités du monde des affaires, il n'est pas difficile pour le secteur privé d'obtenir audience lorsqu'il désire se faire entendre par le pouvoir législatif. La situation est la même en ce qui concerne l'accès au pouvoir exécutif. Les rapports entre certains ministres et les milieux industriels et financiers sont souvent étroits. Le secteur public ne dispose pas de telles influences.

La faiblesse des institutions publiques de crédit n'est peut-être jamais apparue de façon plus totale qu'à l'occasion de l'élaboration de l'importante législation fiscale qui devint la loi du 20 novembre 1962. D'un trait de plume, le privilège fiscal dont ces institutions jouissaient depuis de longues années en matière de taxe mobilière, pour leurs émissions d'obligations et de bons de caisse, fut supprimé. Il fallait, disait-on, l'égalité fiscale, mais au même moment la loi créait de nouveaux privilèges en faveur d'autres modes de recrutement de l'épargne.

Ces quelques constatations, strictement objectives, ne démontrent-elles pas de façon péremptoire toute la fragilité de nos institutions financières publiques?

Parfois cependant, il se produit en faveur de l'une ou l'autre d'entre elles un sursaut d'énergie. Cela se présente lorsque les intérêts directs d'un groupe de nos compatriotes exigent le redressement d'un parastatal ou l'amélioration de ses moyens d'action. A une date récente, les associations agricoles se plaignirent de l'insuffisance des capitaux dont disposait l'Institut National de Crédit Agri-

cole et du taux élevé qu'il est obligé de porter en compte pour ses opérations. Le Gouvernement et le Parlement s'occupèrent de ces questions, car il s'agissait d'accorder une certaine attention aux problèmes soulevés par les agriculteurs et par leurs associations qui constituent l'un des groupes de pression de la nation. Des dispositions légales furent donc votées. L'intérêt manifesté en faveur de l'Institut National de Crédit Agricole fut, hélas, d'assez courte durée. En ce moment, cette institution doit faire face à diverses difficultés majeures, comme il résulte du dernier rapport annuel qu'elle a publié.

5. L'immobilisme imposé au secteur public.

Parmi les causes qui expliquent le progrès plus lent des institutions publiques de crédit, il faut citer également la rigidité de leurs statuts et l'impossibilité dans laquelle elles se trouvent souvent de s'adapter aux modifications continues des structures économiques et sociales du pays. Le mot « reconversion » est dans toutes les bouches lorsqu'il s'agit des entreprises du secteur privé. On rend hommage, à juste titre, à l'industriel qui modernise ses procédés de fabrication et qui change sa production en fonction des goûts de la clientèle. On critique avec raison le chef d'entreprise qui, par souci de facilité, ne connaît que la routine. Mais lorsqu'il s'agit d'une entreprise publique, c'est l'immobilisme sous toutes ses formes. Que d'entraves pour modifier quoi que ce soit. Depuis cinquante ans, la Société Nationale de Crédit à l'Industrie consent des crédits industriels à terme, au moyen du produit de ses obligations. Elle se limite à cela. Puisque la réforme fiscale de 1962 accordait, au point de vue de la taxation, un privilège aux sommes déposées en carnets d'épargne, c'était dorénavant par la mise en circulation de carnets qu'il convenait de recueillir des capitaux. Les banques s'en rendirent compte naturellement. En trois ans, de fin 1962 à fin 1965, elles réussirent à augmenter de 18 à 40 milliards les sommes obtenues de la clientèle par la voie de l'inscription en carnets. Par le fait même, la structure du passif des banques se trouve sensiblement modifiée : elle est adaptée à la situation nouvelle issue de la réforme fiscale. Pour diverses raisons, la SNCI et d'autres institutions publiques ne purent pas mettre des carnets en circulation.

La décentralisation des établissements financiers est devenue une condition *sine qua non* de leur prospérité. Il faut s'établir tout près de la clientèle. Une telle politique exige des dépenses considérables pour l'installation d'agences. Celles-ci ne peuvent être rentables qu'en diversifiant les opérations qu'on y traite. Encore une fois les banques l'ont compris. Elles disposent de 2.000 sièges d'exploitation. Elles pratiquent toutes les formes du crédit. Si le public prend goût à de nouveaux types d'opérations, elles ne manquent pas de s'y adapter. Les exemples foisonnent. Le financement des ventes à tempérament, les prêts personnels, les crédits d'investissement, les crédits à l'agriculture et divers autres types d'opérations constituent pour les banques des secteurs nouveaux d'activité.

L'opinion des banques quant à la nécessité d'adapter leur activité aux besoins de l'économie, se trouve excellemment traduite dans le passage suivant du dernier rapport annuel de la Kredietbank :

« Nous souhaiterions souligner les avantages d'un appareil financier ayant la faculté de se développer librement en fonction des besoins et des possibilités qui varient à chaque instant. En matière économique et financière, rien n'est fixé de façon intangible. Une conception réaliste des affaires exige des adaptations incessantes.

En Belgique comme ailleurs, les institutions financières ont tendance à étendre leur champ d'activité. Elles recherchent, suivant une certaine expression, l'universalisme qui est à l'opposé des spécialisations dûment délimitées. Il nous semble — c'est toujours la Kredietbank qui parle — qu'il faut permettre à cette tendance de se faire valoir pleinement. »

Si telle est l'évolution des banques, que constate-t-on d'autre part du côté des parastataux ?

Sauf en ce qui concerne la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite, c'est la spécialisation à outrance. Chaque institution a son genre de clientèle : les industriels, les classes moyennes, les agriculteurs, les classes laborieuses en vue de leur habitat. Les difficultés qui résultent d'un tel cloisonnement des opérations sont considérables.

Peut-on mettre fin à ce compartimentage et diversifier les opérations conformément à la ligne de conduite du secteur privé ? Pour le secteur

public, cet objectif sera difficilement atteint. Il faudra d'abord obtenir du Gouvernement qu'il veuille soumettre au Parlement les textes législatifs qui sont nécessaires pour la modification des statuts et de l'objet social de diverses institutions. Lorsque cette étape est franchie, est-on sûr que le Parlement soit disposé à suivre, alors que souffle un vent défavorable aux institutions publiques ? Certains intérêts privés ne manqueront d'ailleurs pas d'utiliser les moyens qui sont à leur disposition pour enrayer les réformes envisagées.

Une coordination très poussée des institutions publiques pourrait sans doute, si on écarte la diversification dont il vient d'être question, contribuer très sérieusement à l'amélioration de la structure du secteur public du crédit. Une collaboration aussi étroite est toujours difficile à réaliser tant pour les organismes publics que pour les entreprises privées, parce qu'il faut tenir compte des situations acquises et des hommes qui sont en place. Il est probable qu'un tel rapprochement entre les institutions publiques financières ne pourrait se réaliser que moyennant certaines dispositions légales tendant à modifier leurs statuts à divers points de vue. Encore une fois, trouvera-t-on sur le plan politique les concours nécessaires pour la réalisation d'une telle réforme ? Celle-ci doit normalement viser plusieurs aspects fondamentaux de l'activité des institutions en cause. Ne convient-il pas de centraliser la récolte des capitaux, d'unifier la représentation en province, de distribuer parmi les institutions, suivant des normes à établir, les moyens financiers disponibles pour les opérations de crédit, de fusionner certains services administratifs ? Pour réaliser de telles réformes, il ne faudra pas seulement des textes légaux et réglementaires appropriés et, chez les institutions en cause, une grande dose de bonne volonté et de compréhension mutuelle, mais aussi au sommet une autorité souple et persévérante, disposant en fait, sinon en droit du pouvoir de trancher certains points litigieux dans le processus de coordination des différents établissements. Le climat étant peu propice au renforcement de l'action des organismes parastataux, sera-t-il possible de franchir les nombreuses étapes du projet qui vient d'être esquissé et d'aplanir les difficultés qui apparaîtront inévitablement de toute part ?

L'immobilisme auquel les institutions publiques sont condamnées, constitue sans doute un vice

fondamental auquel se heurte leur fonctionnement. Et voilà le cercle vicieux dans toute sa rigueur : les institutions publiques ne sont pas habilitées à prendre les mêmes initiatives que les entreprises privées pour la réalisation de leurs fins d'intérêt général. Ainsi handicapées, elles progressent assez lentement et fatalement elles font alors l'objet d'appréciations peu favorables parce que leur développement n'est pas le même que celui des entreprises privées.

Il ne faut pas être surpris que dans une telle ambiance l'idée de la création de nouvelles entreprises publiques est de plus en plus délaissée. La question est même parfois posée de savoir s'il faut maintenir celles qui existent. Dans un discours intitulé « Le secteur parastatal », M. Collin, l'actuel président de l'Association belge des Banques, déclarait en 1963 : « il n'y a aucune raison impérieuse de garder en vie une institution parastatale lorsque la mission qui lui a été confiée peut être accomplie tout aussi bien ou même mieux par des entreprises du secteur privé ».

6. La restructuration du secteur public du crédit.

Malgré les difficultés qui surgiront, est-il excessif de proposer que fassent l'objet d'une étude les objectifs, les structures, les moyens d'action, les rapports mutuels des différentes institutions publiques de crédit ? Comme il a été exposé, celles-ci existent depuis cent, cinquante ou à tout le moins trente ans. Trente ans est un délai particulièrement long à une époque caractérisée par des modifications rapides et profondes dans tous les domaines. Pour les organismes parastataux de crédit, à divers points de vue — nous l'avons constaté — rien n'est changé depuis leur création.

Ne peut-on pas, nonobstant le peu d'enthousiasme que provoque le secteur public en général, exprimer le vœu qu'à la lumière de l'expérience et de l'évolution la plus récente des institutions en cause, l'opinion publique et à sa suite les autorités du pays veuillent se pencher, exclusivement dans un souci d'intérêt général, sur les problèmes nés de l'état actuel de ces institutions ? On ne peut contester sérieusement, comme il a été constaté au cours de cet exposé, que celles-ci ont joué un rôle important et bienfaisant en faveur du développement économique du pays. Cela étant, n'est-ce pas la peine d'examiner ce qui leur manque pour pour-

suivre l'exécution de leur mission dans de bonnes conditions, même si les opinions sont divergentes quant aux limites des activités de l'Etat et au sujet des rapports entre le secteur public et le secteur privé ?

Si la réponse à cette question est affirmative, il faudra, sans doute, pour commencer « philosopher », tâcher de préciser ce qu'on attend des institutions publiques et conséquemment fixer aussi bien que possible leur place dans la cité. Convient-il de leur confier un monopole pour certaines opérations de crédit ? Doivent-elles faire la concurrence aux établissements privés, de manière à peser sur les conditions pratiquées par ceux-ci à l'égard de la clientèle ? Ou faut-il, comme il est souvent proposé, réserver un rôle purement supplétif au secteur public, ce qui signifie qu'il entre exclusivement en ligne de compte pour compléter l'action éventuellement déficiente du secteur privé et pour soutenir celle-ci lorsqu'elle a besoin d'être secondée ?

Il serait naturellement souhaitable qu'on puisse s'entendre au sujet de ces thèmes essentiels. En bonne logique, le statut à conférer aux institutions dépend en effet de la réponse à ces questions. Il faut cependant craindre que l'accord se fasse difficilement. Sur le plan doctrinal, une division, même profonde, apparaîtra : les défenseurs de l'initiative personnelle seront sans doute d'avis, dans une assez large mesure, que l'activité des établissements publics ne commence que là où cesse celle des entreprises privées. D'autres, au contraire, préconiseront la gestion publique pour certaines opérations financières. Il faudra nécessairement aboutir à une conclusion et, suivant les méthodes démocratiques, dégager une majorité en faveur de thèses déterminées.

A partir de ce moment, la discipline a son mot à dire. Qui veut la fin, veut les moyens. Les techniciens auront donc à rechercher les formules qui permettent de réaliser au mieux les objectifs qui auront été retenus. Ils devront notamment indiquer sur un plan concret suivant quels procédés le secteur public du crédit, eu égard aux caractéristiques actuelles du marché, a des chances sérieuses de réunir les moyens financiers nécessaires à l'exécution des missions qui lui auront été confiées. Il va de soi d'autre part qu'aussi bien pour la récolte des capitaux que pour les crédits à consentir, ces

institutions devront courir des risques, accepter des aléas, être confrontées avec des inconnues : ainsi le veut toute activité à caractère économique. Mais l'essentiel, c'est de placer les organismes publics de crédit dans des conditions telles que moyennant une bonne gestion, exigée à juste titre de leur part, elles puissent exercer leur action, soigneusement définie, dans des conditions raisonnables et contribuer, dans le cadre qui leur est tracé, à la prospérité du pays. Il est évident que les problèmes relevant de la spécialisation d'une part, de la fusion et de la coordination des institutions publiques d'autre part, devront retenir l'attention toute particulière des rapporteurs.

Une telle étude ne mérite-t-elle pas en définitive d'être recommandée chaleureusement ? Ne convient-il pas de mettre fin à des situations purement empiriques qui sont de plus en plus inadmissibles au fur et à mesure que le temps avance ? C'est l'ensemble des problèmes du secteur financier public qu'il faut remettre sur le métier. Comme il s'agit manifestement d'une matière relevant du droit public et de la technique financière, c'est à des spécialistes que le travail doit être confié. Mais il est essentiel de dégager au préalable une conception fondamentale obtenant le consentement d'une majorité aussi large que possible de concitoyens, au sujet des tâches à confier au secteur public du crédit.

Les pays qui nous entourent connaissent à l'heure actuelle une progression économique qui dépasse souvent la nôtre. Parmi les raisons de cette constatation préoccupante pour nous, ne faut-il pas citer certains défauts de notre tempérament national ? Ne péchons-nous pas assez souvent par une action trop désordonnée et trop individualiste, par le manque de coordination de nos efforts, par la méconnaissance de toute autorité, même si elle est indispensable, et plus spécialement pour la matière examinée au cours de cet exposé, par le pragmatisme excessif des relations qui s'établissent entre les différents organismes publics et privés du secteur financier ? De telles déficiences engendrent un manque d'efficacité et donc un manque de résultats. N'est-il pas temps de combler ces lacunes dans l'intérêt de tous ?

L'exposé qui vient d'être fait, devait naturellement être objectif et réaliste. Peut-être ne l'a-t-il pas été suffisamment. Il est en effet difficile de rester tout à fait serein, lorsque quotidiennement on est mêlé, sur le plan professionnel, à des situations peu rationnelles et paralysantes ainsi qu'à des rivalités qui n'ont aucun fondement admissible, alors que du bon sens, de la réflexion, du courage et de la discipline pourraient manifestement mettre fin aux insuffisances que l'on déplore.

