

COMMISSION DES FINANCES

• Séance du JEUDI 12 Novembre 1925.

La Séance est ouverte à 15 heures, à 15 heures,
sous la présidence de M. PAUL DOUMER, Président.

PRESENTS:- MM. PAUL DOUMER. HENRY BERENGER.

G. CHASTENET. MARRAUD. FRANCOIS-

MARSAL. GUILLIER. LUCIEN HUBERT.

FERNAND FAURE. JEANNENEY. DAUSSET.

MILLIES-LACROIX. CLEMENTEL. MILAN.

RAIBERTI. LEBRUN. BILLIET. LE GE-

NERAL STUHL. R.G.LEVY. BLAIGNAN.

FRANCOIS SAINT-MAUR. CHARLES DU-

MONT. SERRE. REYNALD. CUMINAL.

BIENVENU-MARTIN. PASQUET. ROUSTAN.

BOUCTOT. HENRY CHERON. RENE RENOULT

CHAPSAL.

+++++

COMMUNICATION DE DIVERSES

LETTRES RECUES PAR M. LE PRESIDENT.-

M. LE PRESIDENT donne lecture des lettres qu'il
a reçues :

1° de M. FLAISSIERES, Sénateur, maire de Marseille
concernant les réclamations de certaines sociétés d'a-
limentation;

2° de M. ALFRED BRARD, Sénateur, demandant que la
Commission des finances veuille bien formuler dans le
plus bref délai possible son avis sur le projet de loi,
adopté par la Chambre, modifiant la loi de 1913,
sur le crédit maritime.

M. LE PRESIDENT donne ensuite lecture d'une lettre

qui lui a été adressée et qui est relative à la revision de la carte scolaire.

Cette dernière lettre est renvoyée à M. LE RAPporteur SPECIAL du budget de l'Instruction publique.

La lettre de M. FLAISSIERES est renvoyée à M. LE RAPporteur GENERAL. Celle de M. ALFRED BRARD est renvoyée à M. LE RAPporteur SPECIAL du budget des ports, des pêches et de la marine marchande.

EXAMEN DU PROJET DE LOI
PORTANT CREATION D'UNE BANQUE D'EMISSION
A MADAGASCAR.

L'ordre du jour appelle l'examen du projet de loi, adopté par la Chambre portant création d'une banque d'émission à Madagascar.

M. LEBRUN donne lecture de son rapport sur ce projet de loi. Le rapport conclut à l'adoption.

Répondant à une question posée par M. MILLIES LACROIX, M. LE RAPporteur indique que les différentes dispositions dont fait état son rapport se trouvent soit dans les statuts de la future Banque de Madagascar, soit dans la convention passée entre le Ministre des Colonies et la Banque de Paris et des Pays-Bas, soit dans la convention passée entre le Ministre des Finances et le même établissement, portant ouverture d'un compte-courant entre le Trésor et la future Banque de Madagascar.

M. G. CHASTENET constate que, la future Banque de Madagascar devant être créée surtout pour émettre des billets dans la colonie, cette création entraînera une augmentation de la circulation fiduciaire sur l'ensemble

du territoire national, donc une inflation nouvelle.

Il s'étonne, d'autre part, que le projet ait prévu dans son article 8 non seulement la répartition entre certaines oeuvres des sommes revenant aux 3.000 parts bénéficiaires remises à l'Etat en exécution de la convention passée entre le Ministre des Colonies et la Banque de Paris et des Pays-Bas, mais encore la cession à la colonie ou à certains organismes de tout ou partie des dites parts bénéficiaires.

M. FERNAND FAURE, tout en reconnaissant qu'il est indispensable que l'Etat contrôle le fonctionnement de la future Banque, critique la désignation par le Gouvernement du Président directeur général de cet établissement : en effet, les fonctions dudit Président directeur général seront extrêmement étendues et ses pouvoirs considérables; la Banque ne se bornera d'ailleurs pas à émettre des billets; elle se livrera en outre à toutes sortes d'opérations bancaires. Dans ces conditions, si elle a à sa tête un délégué de l'Etat, des dangers certains seront courus, qu'il aurait mieux valu éviter en faisant désigner le Président directeur général par les actionnaires de la Banque ou en chargeant ces derniers d'établir une liste de présentation sur laquelle le Gouvernement aurait exercé son choix pour la nomination du haut fonctionnaire dont il s'agit.

D'un autre côté, il est prévu que le Gouvernement désignera 3 des administrateurs de la future Banque, M. FERNAND FAURE, invoquant les leçons de l'expérience, craint que cette disposition ne serve qu'à permettre de pourvoir de postes lucratifs des hommes d'une compétence tout à fait insuffisante.

M. JEANNENEY admet la désignation par le Gouvernement du Président directeur général de la future Banque désignation qui est conforme à certains précédents, notamment à celui de la Banque de l'Algérie.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- Et aussi à celui des Banques des anciennes colonies.

M. FERNAND FAURE.- Mais il s'agit de la direction d'un établissement privé, et depuis la loi de 1867 ce sont les actionnaires qui dans les établissements de ce genre nomment les dirigeants.

M. JEANNENEY.- La Banque de Madagascar, comme celle de l'Algérie et celles des anciennes colonies, aura un caractère spécial puisqu'elle jouira d'un privilège d'émission. Je ne suis donc pas choqué de voir confier à l'Etat la désignation de son Président directeur général, et même je considère que cette désignation est en accord avec le souci que nous avons de l'intérêt public et en particulier de l'intérêt de la colonie où la Banque va effectuer ses opérations.

En revanche, je partage l'avis de M. FERNAND FAURE au sujet de la désignation par le Gouvernement de 3 administrateurs de la future Banque. Ces administrateurs manqueront très probablement d'autorité personnelle, et d'ailleurs quelle influence efficace pourront-ils exercer dans un conseil comprenant au total 18 membres ? Il semble qu'il y ait là tout simplement des places réservées à des amis du Gouvernement.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- Ou à ses adversaires !

M. JEANNENEY.- Autre chose : si la future Banque de Madagascar avait dû être constituée par un consortium composé de plusieurs établissements financiers, il en

fût résulté certaines garanties pour nous. Mais, au lieu de cela c'est à une seule Banque, la Banque de Paris et des Pays-Bas, qu'on s'est adressé pour cette constitution d'un nouvel institut d'émission. J'aurais préféré qu'il y eût appel d'offres et qu'ainsi nous eussions la certitude qu'on a traité avec les concurrents présentant les conditions les plus avantageuses.

M. MILAN.- Moi aussi j'aurais voulu que la concurrence fût appelée à jouer dans cette affaire et qu'on n'eût pas consenti une sorte de paiement à la Banque que dirige M. FINALY.

M. LE PRESIDENT.- Pour répondre à certaines observations de nos collègues, je crois devoir rappeler que le Crédit National et la Banque nationale du Commerce extérieur, qui sont les derniers établissements créés dans des conditions analogues à celles dans lesquelles la Banque de Madagascar va se constituer, ont comme celle-ci des directeurs généraux nommés par l'Etat.

M. LE RAPPORTEUR.- Devant la Chambre des Députés, l'honorable M. DALADIER a, au cours de la discussion du projet qui nous occupe, revendiqué la responsabilité d'avoir, comme ministre des colonies, choisi la Banque de Paris et des Pays-Bas pour constituer la Banque de Madagascar. Il a montré qu'il avait ce faisant, donné la préférence à l'établissement qui satisfaisait le mieux aux conditions posées par lui, et il a ajouté qu'il s'était efforcé de provoquer un accord entre les divers concurrents entrés en ligne dans cette affaire.

M. MILAN.- Alors, mes réserves tombent.

M. CLEMENTEL.- Je crois devoir compléter ce que

vient de dire M. LE RAPPORTEUR en indiquant que j'avais, comme ministre des finances, convoqué dans mon cabinet les représentants des grands établissements financiers pour régler la question de l'institut d'émission à créer pour Madagascar puisque la Banque de France déclarait en plus pouvoir assurer la circulation fiduciaire dans cette colonie; mais mon collègue DALADIER réclama pour lui-même comme ministre des colonies, l'initiative et la décision dans cette affaire. La réunion que j'avais provoquée n'eut donc pas lieu, et ce fut M. DALADIER qui, ayant tout d'abord posé certaines conditions pour la création de la future Banque de MADAGASCAR, procéda à un appel d'offres. J'ajoute que, de l'avis des techniciens du Ministère des finances, les offres faites par la Banque de Paris et des Pays-Bas et acceptées par M. DALADIER étaient plus avantageuses que celles de tous les autres concurrents.

Dans toute cette affaire M. DALADIER ne s'est inspiré que du souci de l'intérêt public, et je puis dire d'autre part que certaines personnes compétentes considèrent que les conditions offertes par la Banque de Paris et des Pays-Bas sont telles que la future Banque de Madagascar ne réaliserait aucun bénéfice si, à côté de l'émission des billets, elle ne devait pas se livrer à d'autres opérations bancaires.

M. JEANNENEY.- En tout cas il serait utile que M. LE RAPPORTEUR se fit communiquer tout le dossier de cette affaire, de façon à être en mesure de répondre à la tribune aux demandes d'explications qui pourraient être présentées.

M. LE RAPPORTEUR.- Je ferai très volontiers ce que suggère M. JEANNENEY.

La discussion générale est close.

L'article 1^{er} du projet de loi est mis en discussion. En voici le texte :

ARTICLE PREMIER

"Le privilège de l'émission de billets remboursables à vue et au porteur dans la colonie de Madagascar et ses dépendances est concédé, à l'exclusion de tout autre établissement, pour une durée de vingt ans à la société anonyme qui, sous le nom de Banque de Madagascar, sera constituée dans les conditions et formes fixées par la convention et les statuts annexés à la présente loi auxquels elle devra se conformer. Ledit privilège commencera à partir de la date de la constitution de la société."

Cet article est adopté, étant entendu que les mots "les conventions" seront substitués aux mots "la convention", par voie de rectification d'une erreur matérielle.

L'article 2 est ainsi conçu :

ARTICLE 2

"Les billets de la Banque de Madagascar seront reçus comme monnaie légale par les caisses publiques ainsi que par les particuliers dans l'étendue de la colonie et de ses dépendances."

"Ils bénéficieront du cours forcé aussi longtemps que les billets de la Banque de France en bénéficieront eux-mêmes. Tant que durera la convention annexée de compte courant entre la banque et le Trésor, ils pourront être échangés aux guichets de la banque contre un transfert sur France remboursable en billets de la Banque de France au pair.

"A l'expiration de la période du cours forcé, ils seront remboursables à vue et au porteur en espèces ayant cours légal en France, par la succursale et par les agences désignées d'un commun accord par le Ministre des Colonies et la banque."

M. MILAN demande si, sous le nouveau régime qu'ins-
titue le projet au point de vue de l'émission et de la
circulation des billets à Madagascar, il n'y aura pas
de change entre la colonie et la métropole ?

M. LE RAPPORTEUR répond que le second et le troisième § de l'article 2 ont précisément pour but d'éviter qu'il y ait change entre Madagascar et la France.

L'article 2 est adopté.

Les articles 3 à 7 sont successivement adoptés. En voici le texte :

ARTICLE 3.

"Le montant des billets en circulation devra toujours être représenté pour le tiers au moins par une encaisse constituée dans les conditions fixées par les statuts annexés.

ARTICLE 4

"Sont approuvés pour entrer en vigueur dès la promulgation de la présente loi tels qu'ils résultent des textes qui lui sont annexés :

- 1° Les statuts;
 - 2° La convention passée le 1° juillet entre le Ministre des colonies et la Banque de Paris et des Pays-Bas;
 - 3° La convention passée le 1° juillet entre le Ministre des Finances et le même établissement portant ouverture d'un compte courant entre le Trésor et la banque.
- Lesdites conventions ainsi que l'acte de substitution de la société "Banque de Madagascar" à la société contractante, sont dispensées des droits de timbre et d'enregistrement.

ARTICLE 5

"En cas de liquidation, le Ministre des colonies fixe, d'accord avec le Ministre des finances, les conditions de remboursement des billets de la banque.

ARTICLE 6.

"Tous les droits et privilèges en matière de prêts sur récoltes, sur toutes marchandises ou matières données en nantissement, sur titres mobiliers donnés en garantie, et en matière de constitution de nantissements, édictés au profit des banques régies par la loi du 21 mars 1919 sont conférés à la Banque de MADAGASCAR.

ARTICLE 7

"Aucune opposition n'est admise sur les fonds déposés en compte courant à la banque, ni sur les crédits ouverts par elle et résultant d'une opération sur cession de récolte.

Les tireurs, souscripteurs, accepteurs, endosseurs ou donneurs d'aval des effets souscrits en faveur de la banque ou négociés à cet établissement, sont justifiés

des tribunaux de commerce, à raison de ces engagements et des nantissements ou autres sûretés y relatifs."

L'article 8 est mis en discussion. Il est ainsi con-

Cu :

ARTICLE 8

"Les ressources provenant de la redevance sur la circulation fiduciaire productive seront annuellement réparties entre des oeuvres d'intérêt social ou appliquées à des travaux d'intérêt économique ou d'utilité agricole intéressant la colonie de Madagascar suivant un programme arrêté par décret, sur la proposition du Ministre des Colonies, après avis du Gouverneur général de Madagascar et dépendances, les assemblées locales compétentes consultées

Les sommes revenant aux parts bénéficiaires remises à l'Etat par application de la convention et des statuts annexés, seront réparties dans les conditions et la forme indiquées ci-dessus. L'Etat pourra éventuellement céder tout ou partie desdites parts soit à la colonie, soit à des organismes d'utilité publique créés pour le développement de cette dernière et dotés de la personnalité civile.

"Un décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du Ministre des Colonies et du Ministre des Finances fixera les conditions de ces cessions et de l'emploi par les cessionnaires des parts cédées et de leurs produits.

"Les sommes provenant de ces diverses origines feront l'objet de comptes spéciaux au Trésor."

M. CHARLES DUMONT admet la répartition, prévue au 2° § de cet article, des sommes revenant aux parts bénéficiaires remises à l'Etat; mais il n'accepte pas la cession, également prévue au même §, des parts elles-mêmes.

M. G. CHASTENET est du même avis. Il craint que la cession des parts, qui peut éventuellement correspondre à l'aliénation d'un capital considérable, ne se fasse arbitrairement.

M. LE RAPPORTEUR fait observer que l'article 8 lui-même limite strictement le nombre des cessionnaires possibles des parts.

M. CHARLES DUMONT.- La cession définitive des parts aboutirait dans certains cas à faire subventionner indéfiniment des oeuvres qui, après avoir mérité que les pouvoirs publics leur vinssent en aide, auraient cessé d'être inté-

ressantes. La répartition annuelle des produits des parts suffira à tous les besoins.

M. JEANNENEY.- D'autant plus qu'on pourra parfaitement affecter les produits des parts pour un nombre d'années déterminé et suffisamment long.

M. LE RAPPORTEUR.- Mes collègues qui viennent de critiquer la cession des parts se contenteraient-ils d'une modification de l'article 8 qui n'autoriserait cette cession qu'à la colonie elle-même ? (Non ! Non !)

M. MILAN.- Je propose de dire, dans la 2^e phrase du 2^e § de l'article 8, "des revenus desdites parts", au lieu de "desdites parts".

M. JEANNENEY.- Mieux vaudrait supprimer complètement la 2^e phrase du 2^e § et le 3^e § tout entier.

M. FRANCOIS MARSAL.- Mais alors, si cette suppression est ordonnée, les parts étant au porteur pourront être aliénées dans les termes du droit commun.

M. LE PRESIDENT.- Non : l'Etat ne peut aliéner une parcelle quelconque de son domaine que dans des conditions particulières.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- En tout cas, pour empêcher toute cession, il y aurait avantage à remplacer les 3.000 parts bénéficiaires par une seule, ayant bien entendu les mêmes droits que les 3.000 actuellement prévues.

La Commission consultée décide, à l'unanimité des votants, de supprimer la 2^e phrase du 2^e § et la totalité du 3^e § .

L'article 8 est réservé.

ARTICLE 9.

"Les dispositions de l'article 10 de la loi du 6 octobre

tobre 1919 ne sont pas applicables aux fonctionnaires ou anciens fonctionnaires appelés à occuper les postes auxquels le droit de nomination est réservé au Gouvernement par les conventions et statuts annexés."

M. JEANNENEY considère que, si 3 administrateurs de la future Banque de Madagascar doivent être nommés par l'Etat, il serait choquant que ces administrateurs fussent choisis parmi les fonctionnaires ou même les particuliers ayant pris part à la création de l'établissement dont il s'agit.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- Pourquoi exclurait-on des emplois à la nomination du Gouvernement les fonctionnaires du Ministère des Colonies qui ont particulièrement compétence pour occuper ces emplois ?

M. MILLIES LACROIX.- L'article 10 de la loi du 6 octobre 1919, que le texte actuellement en discussion tend à rendre inapplicable dans le cas de la Banque de Madagascar ne vise que les fonctionnaires ayant contrôlé ou surveillé les entreprises à la solde desquelles il leur interdit d'entrer par la suite. Cet article ne serait donc qu'insuffisamment opérant dans l'espèce présente, même si on le laissait recevoir son application en supprimant l'article 9 du projet que nous examinons. Aussi proposerai-je de remplacer cet article 9 par un autre texte, identique à celui qui a été inséré dans les lois relatives au Crédit national et à la Banque nationale du Commerce extérieur, texte dont les faits ont montré l'utilité et l'efficacité et qui exclut des emplois rétribués par l'établissement visé à la fois les parlementaires et les fonctionnaires ayant participé au contrôle, à la surveillance dudit établissement ainsi qu'à la préparation de sa création.

M. LE RAPPORTEUR.- Autant on comprend que soit interdite la nomination par une entreprise d'un ancien fonctionnaire qui a été appelé, dans l'exercice de ses fonctions, à la

contrôler, autant il paraît peu utile d'empêcher la nomination par l'Etat lui-même d'un fonctionnaire ayant occupé un poste de contrôle, à un poste de gestion dans le même établissement. Dans le second cas il n'y a aucun danger de collusion à éviter.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- Il est bien arrivé, et cela sans qu'il en résultât aucun inconvénient, que l'on nommât à de hautes fonctions à la Banque de France d'anciens collaborateurs du Ministre des Finances qui avaient eu à s'occuper auprès de celui-ci d'affaires intéressant ladite Banque de France. Pourquoi n'en pourrait-il être de même en ce qui concerne la future Banque de Madagascar ? J'insiste pour que les emplois à la nomination de l'Etat dans ce dernier établissement ne soient pas interdits précisément à ceux qui auraient toute qualité pour les occuper utilement. Sous cette réserve, je ne tiens pas autrement à l'article 9 du projet en discussion.

M. MILLIES LACROIX.- Ce ne sont pas les collaborateurs personnels des Ministres, ceux qui ont été attachés à leur cabinet, que je voudrais voir exclus des emplois à la nomination de l'Etat : "ce sont les fonctionnaires proprement dits qui ont eu à s'occuper dans l'exercice de leurs fonctions des établissements envisagés.

M. ROUSTAN.- Comment justifie-t-on l'insertion dans le projet actuel de l'article 9, qui déroge à une règle existante ?

M. LE RAPPORTEUR.- On dit que c'est la première fois que l'Etat se réserve la nomination d'un certain nombre d'administrateurs dans un établissement du genre de la future banque de Madagascar.

M. LE PRESIDENT.- En réalité les administrateurs nommés par l'Etat joueront à la Banque de Madagascar le même rôle que les commissaires du Gouvernement dans les autres banques coloniales déjà existantes.

M. MILLIES LACROIX.- Non ! ils administreront tandis que les commissaires du Gouvernement contrôlent.

M. LE PRESIDENT.- En tout cas ils défendront les intérêts de l'Etat, tout comme le font déjà les administrateurs du Crédit foncier de France nommés par le Gouvernement.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- Et pour remplir cette tâche il est tout naturel de choisir des hommes compétents de par les fonctions qu'ils ont précédemment remplies

M. PASQUET.- Je remarque qu'au moins au début l'article 10 de la loi du 6 octobre 1919, que l'article 9 du projet actuel rend inapplicable au cas de la Banque de Madagascar, ne pourrait jouer puisque cette Banque n'a pas encore fonctionné et n'a par conséquent pas eu à être contrôlée ou surveillée. Et plus tard ce même article 10 peut avoir son utilité en empêchant que l'intérêt du contrôleur ne rende trop bienveillant le contrôle de l'établissement dont il s'agit. Je serais donc d'avis de supprimer l'article 9 du projet actuel.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- Soit ! mais alors qu'il soit entendu que l'article 10 de la loi du 6 octobre 1919 sera appliqué avec une certaine élasticité, qu'exige l'intérêt même de l'Etat !

M. MILLIES LACROIX.- Je répète que, si l'on veut faire quelque chose d'opérant, il ne faut pas se contenter de supprimer l'article 9 du projet actuel et de rendre ainsi applicable l'article 10 de la loi du 6 octobre 1919,

puisque ce dernier texte ne vise que les fonctionnaires ayant participé au contrôle ou à la surveillance d'un établissement. Il faut remplacer l'article 9 par l'article déjà inséré dans les lois relatives au Crédit National et à la Banque Nationale du Commerce extérieur et qui est beaucoup plus étendu.

M. LE RAPPORTEUR.- Il n'y a pas lieu de prendre contre des nominations faites par l'Etat les mêmes précautions que contre des nominations faites par les établissements privés soumis au contrôle de l'Etat aussi bien l'article 10 de la loi du 6 octobre 1919 ne vise-t-il que les dernières nominations.

M. RENE RENOULT.- Alors, l'article 9 du projet actuel n'a pas de raison d'être.

M. LE PRESIDENT.- Toute la question est de savoir s'il y a lieu d'interdire la nomination par l'Etat à certains postes de la future Banque de Madagascar de hauts fonctionnaires tels que les inspecteurs généraux des Colonies.

M. MILLIES LACROIX.- Cela est utile, de même qu'il a été utile d'interdire la nomination des inspecteurs généraux aux postes de gouverneurs des diverses colonies ils avaient été appelés à inspecter.

M. JEANNENEY.- Je demande que soit supprimée la disposition de l'article 50 des statuts de la future Banque de Madagascar qui prévoit la nomination par l'Etat de 3 administrateurs de cette Banque. Le contrôle nécessaire de l'Etat sera très suffisamment assuré sans cette désignation d'administrateurs et je veux empêcher qu'on nomme administrateurs des gens dépourvus de la compétence indispensable.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- L'expérience montre que les contrôleurs nommés par l'Etat auprès des banques coloniales, je veux parler des commissaires du Gouvernement, ne jouent aucun rôle utile. La désignation d'administrateurs par l'Etat sera peut-être plus efficace, et il ne me choque nullement que les postes dont il s'agit soient attribués à de hauts fonctionnaires, c'est-à-dire à des compétences.

M. MILLIES LACROIX.- J'ai vu des nominations de ce genre, faites ou simplement projetées, qui prêtaient grandement à la critique.

La proposition de M. JEANNENEY, qui tend à supprimer la disposition de l'article 50 des statuts de la future Banque de Madagascar prévoyant la nomination par l'Etat de 3 administrateurs, est mise aux voix et combattue par M. LE RAPPORTEUR, elle est repoussée à la majorité ?

La Commission décide ensuite à la majorité : 1° de supprimer l'article 9 du projet de loi; 2° de ne pas remplacer comme le demandait M. MILLIES LACROIX, cet article supprimé par une disposition identique à celle qui a été introduite dans les lois relatives au Crédit National et à la Banque Nationale du Commerce extérieur.

Il est entendu que M. LE RAPPORTEUR fera part au Gouvernement des décisions qui viennent d'être prises.

La Séance est levée à 16 heures 50 minutes.

Le Président
de la Commission des Finances :