supplémentaires ou *extraordinaires*, et la campagne du Mexique, commencée à l'insu du Corps législatif, établit clairement combien étaient fausses les alarmes de M. Brenier s'écriant: « Comment, il serait permis au Corps législatif d'user constitutionnellement d'un refus de concours et par là d'exercer sur les affaires de l'Etat une ingérance supérieure à celle de la couronne! »

Crédit foncier. De tous les gages qu'un débiteur peut offrir à son créancier, la propriété immobilière est celui qui, en apparence, présente le plus de solidité. Cependant presque partout où le crédit a pu s'organiser, de tous les éléments de richesse sociale la propriété immobilière est celui auquel le crédit a longtemps fait et fait encore les conditions les plus difficiles et les plus onéreuses. Depuis le milieu du XVIIIe siècle, des efforts ont été tentés pour élever le crédit des propriétaires du sol à la hauteur du crédit public, et donner aux emprunts faits sur le sol les avantages qui distinguent et caractérisent les emprunts d'Etat; savoir : 1° la notoriété du titre; 2° la faculté de fractionner ce titre à volonté, de manière que la valeur portée sur la place réponde toujours exactement à la quotité des fonds qui se trouvent disponibles; 3° la négociation journalière et facile; 4° la régularité dans le payement des intérêts. Aujourd'hui même, dans les pays où l'on a pu organiser le crédit de la propriété foncière sur des bases plus ou moins larges, la dette hypothécaire a encore à lutter contre les difficultés suivantes : la valeur des contrats dont elle est l'objet manque de notoriété; le prêteur est obligé de s'enquérir minutieusement de la valeur de son gage; le titre entre ses mains est une valeur morte; la négociation de ce titre est très-difficile et très-coûteuse; la régularité du service des intérêts et du remboursement à l'échéance n'est pas assurée.

C'est en Allemagne qu'ont commencé les premiers essais pratiques de crédit à la propriété foncière. La première société de crédit foncier fut fondée, en 1770, en Silésie, dans le but de débarrasser la grande propriété d'un fardeau de dettes écrasant. Malgré les encouragements, la protection et le concours financier du gouvernement, il fallut quarante ans à cette société, ainsi qu'à celles qui se formèrent sur son modèle, pour arriver à faire des opérations véritablement importantes. Les populations rurales ont vu tout d'abord ces institutions de crédit avec défiance; mais lorsqu'elles ont enfin pu se convaincre que ces institutions avaient pour conséquence de faire passer la propriété entre les mains de ceux qui la cultivent, leurs préjugés se sont dissipés.

Une partie du mérite de ces résultats revient aux gouvernements qui se sont attachés à ce que le crédit foncier fonctionnât de manière à secourir même les plus petits propriétaires. M. Hippolyte Passy, qui mit ce fait en lumière lors de l'enquête qui eut lieu à ce sujet en 1850 devant le conseil d'Etat, reconnut que, loin d'abuser du crédit mis à sa disposition, ainsi qu'on l'avait craint tout d'abord, la petite propriété allemande s'en est presque toujours servie pour opérer des travaux et des améliorations considérables.

Le succès des établissements de crédit foncier allemands est dû surtout à cette considération : voulant la fin, le législateur a également voulu les moyens. Dès le premier jour, on en a résolûment fini avec la routine du secret des hypothèques et avec les entraves que, dans l'intérêt mal entendu du débiteur, la législation opposait à la réalisation du gage. Partout où s'établirent des institutions de crédit foncier, on admit, de la manière la plus complète, le principe de la publicité et de la spécialité des charges hypothécaires. Tous les emprunteurs furent en même temps rendus solidaires des dettes contractées par chacun d'eux dans la limite de leurs terres hypothéquées. La pratique devait démontrer les précieux avantages de cette solidarité. On reconnut qu'elle donnait à tous les emprunteurs un grand intérêt à empêcher qu'il ne fût fait aucun placement douteux, et qu'elle appelait de leur part la surveillance la plus vigilante et la plus active sur la solidité du gage, l'exact recouvrement des intérêts, la promptitude et la rapidité des poursuites. Une très-faible partie de la propriété foncière a seulement pu profiter de ces avantages. M. Bienaymé, inspecteur des finances, chargé d'étudier le mécanisme du crédit foncier en Allemagne, constatait dans l'enquête de 1850 que les avances des banques foncières, après quatre-vingts ans d'existence, ne dépassaient pas 600 millions de francs, et qu'elles ne servaient d'intermédiaires qu'à une très-minime partie des prêts faits à la propriété foncière.

Le taux peu élevé des prêts des sociétés allemandes, comparé au taux qu'était obligée de payer en France la propriété foncière, suggéra l'idée d'introduire en France des institutions semblables. Ce *desideratum* du crédit fut une des grandes lacunes que l'esprit de la révolution de Février aspira à combler. Economistes, utopistes, hommes d'affaires, grands propriétaires, grands industriels, financiers, réclamèrent à l'envi des institutions de crédit foncier. Des centaines de systèmes se formulèrent par la voie de la presse; sur ce nombre, six à peine furent l'objet de propositions législatives; chacune des deux assemblées de la République, la Constituante et la Législative, eut sa commission du crédit foncier. De son côté, le gouvernement fit examiner la question par une commission spéciale. Quelques hommes politiques et quelques financiers pratiques, tels que M. Thiers, M. d'Argout et M. d'Audiffret, eurent beau s'élever contre toute pensée d'établir des institutions semblables; l'opinion publique s'étant fortement prononcée en sens contraire, l'examen des nombreuses questions d'économie sociale, de politique, d'administration générale, et de modifications à apporter dans les diverses branches de la législation, que soulevait le sujet, fut renvoyé au conseil d'Etat.

L'enquête que fit ce corps en 1850 est extrêmement curieuse. Tous les systèmes d'une exécution plus ou moins pratique s'y firent jour, et les diverses causes qui, plus tard, devaient entraver la marche du crédit foncier, le maintenir dans sa voie ou l'en faire dévier, y ont été indiquées avec une très-grande précision.

Selon ses partisans, le crédit foncier avait sa principale raison d'être dans la situation de la dette hypothécaire. Le chiffre de cette dette était alors estimé à 14 milliards; son augmentation annuelle s'élevait en moyenne à 200 millions, les nouveaux emprunts étant évalués à 500 millions par an seulement, et les remboursements à 300 millions. La propriété immobilière devait en retirer encore des avantages indirects très-considérables et très-importants. L'établissement des sociétés de crédit foncier entraînerait inévitablement la révision de la procédure en expropriation. Cette procédure, souvent très-longue et toujours très-coûteuse, était à elle seule une véritable cause de ruine, l'une des plus grandes plaies de la propriété, l'un des obstacles les plus sérieux contre lesquels eût à lutter son crédit. A ce sujet, on cita comme exemple une procédure qui, commencée en 1827, s'était prolongée jusqu'en 1841, procédure pendant laquelle il y avait eu 172 incidents, 172 jugements, 172 appels, plusieurs pourvois en cassation et 300,000 fr. de frais.

Une institution de crédit foncier pouvait seule trouver, disait-on, les moyens, dont était privé un simple particulier, d'arriver à une appréciation exacte de la situation hypothécaire. Cette impossibilité et les périls qui en sont la suite tiennent à la fois aux vices cachés de la propriété et aux défauts des lois hypothécaires. Les actes de notoriété ne sont pas toujours par eux-mêmes des garanties absolues et il n'est pas impossible d'y dissimuler un contrat de mariage et même l'état d'indivision.

L'institution du Crédit foncier a été, en effet, la cause de nombreuses modifications dans la législation civile. Mais, à cet égard, bien des choses restent encore à modifier et surtout à simplifier.

Selon M. Horace Say, le Crédit foncier devait être un moyen de faciliter l'épargne parmi les populations agricoles. « Dans les villes, disait-il, les caisses d'épargne sont à la portée des travailleurs; elles leur fournissent les moyens de se former un capital plus ou moins important. Dans les campagnes, ces ressources manquent; les épargnes, on est obligé de les dépenser, tandis que le système des annuités fournirait aux cultivateurs un mode de placement tout naturel et très-fructueux. » C'était se faire une singulière illusion. Depuis 1852 que le Crédit foncier fonctionne, il est douteux que ses obligations soient recherchées par les cultivateurs; ceux-ci, du reste, trouvent dans l'achat des animaux un emploi beaucoup plus naturel de leurs économies. On était beaucoup plus dans la vérité lorsqu'on pensait que le crédit donné aux grands propriétaires les attacherait davantage à la terre, leur inspirerait le désir d'utiliser dans des améliorations agricoles des capitaux offerts à de bonnes conditions, leur donnerait le goût d'exploitation directe qui tend chaque jour à disparaître. Cette espérance s'est réalisée dans une très-faible proportion, il est vrai, mais enfin elle s'est réalisée. Dans les quelques départements où l'on a pu mettre à profit les avantages du Crédit foncier, l'*absentéisme* s'est évidemment affaibli.

La pensée de voir l'institution du Crédit foncier rendre des services équivalents à ceux des caisses d'épargne n'a en elle-même rien de bien chimérique. « En Allemagne, dit M. Wolowski, l'institution sert à cet usage. Beaucoup de propriétaires de biens ruraux prennent des obligations de Crédit territorial pour les garder en portefeuille. Ils versent chaque année, à la caisse de l'association de Crédit territorial, une certaine somme d'argent, égale à la différence entre les arrérages dus par la caisse au porteur de l'obligation et les annuités dues par l'emprunteur, et ils forment ainsi un capital dont ils disposent ensuite pour l'établissement de leurs enfants. Cette combinaison, qui force ceux qui l'emploient à des économies annuelles et régulières et qui, au bout de quelques années, les rend propriétaires d'un capital, est par elle-même une forte excitation à l'épargne. »

On espérait aussi trouver dans le Crédit foncier un empêchement très-efficace au morcellement indéfini de la propriété. « Aujourd'hui, dans les successions, disait encore M. Wolowski, il faut ou procéder à la division de la propriété, ou grever la propriété de charges très-onéreuses, pour parvenir à la laisser en une seule main. Dans ce dernier cas, le propriétaire définitif est chargé de soultes ou de frais de licitations ou de payer à ses cohéritiers des intérêts beaucoup plus considérables que ceux qu'exigeraient les obligations du Crédit foncier, que les cohéritiers consentiraient à accepter. En prêtant à bas intérêt et en amortissant graduellement le capital nécessaire au payement des soultes et au prix de licitation, on espérait que l'établissement d'institutions de crédit foncier ferait prévaloir, dans des liquidations de succession, le système de l'abandon de la terre à un seul des cohéritiers sur le système du partage en nature; de cette façon, la mort du propriétaire ne serait plus, comme aujourd'hui, la cause inévitable du démembrement de son exploitation agricole. »

Sous ce rapport encore, les résultats du Crédit foncier ont été complétement négatifs. Sans entendre nous prononcer sur les modifications que réserve l'avenir, nous constatons que, jusqu'à présent, l'expérience a donné raison à M. Sylvy et à M. Monny de Mornay, disant: « On s'abuse singulièrement si on croit que le Crédit foncier peut avoir pour résultats des améliorations agricoles considérables et augmenter dans de grandes proportions la plus-value des propriétés foncières. » Selon M. Monny de Mornay, le Crédit foncier, entre les mains de propriétaires inintelligents, pourrait n'aboutir qu'à d'incessantes dépenses. « On empruntera, disait-il, d'abord pour faire des prés; les prés faits, il faudra des animaux pour consommer les foins; les animaux achetés, des bâtiments pour les recevoir. Chaque dépense en amènera ainsi d'autres. Ces sortes de dépenses doivent être fournies par le Crédit agricole beaucoup plus que par le Crédit foncier. » Mais, à cette époque, la distinction qui aujourd'hui commence à se faire entre le Crédit foncier proprement dit et le Crédit agricole n'était encore aperçue par personne. D'ailleurs, il faut l'avouer, l'institution du Crédit foncier avait, à cette époque, ses adversaires systématiques. L'un des plus avoués était M. d'Audiffret. « Je ne voudrais pas, disait-il, d'établissements spéculateurs qui créeraient des valeurs représentatives de la propriété foncière; je ne comprendrais pas qu'on osât mobiliser le sol, en quelque sorte, par des valeurs de convention. La propriété, qui est la base de la société, ne doit pas être ébranlée par des moyens semblables. » Plus les opérations de ces établissements s'étendraient, plus, selon M. d'Audiffret, les dangers en seraient grands. M. d'Audiffret ne niait pas que la propriété foncière n'eût besoin de crédit; mais ce n'était pas à des établissements spéciaux que ce crédit devait être demandé. « Dans l'état actuel de la propriété, disait-il, il y autre chose à faire avant de songer à créer des établissements de crédit. La propriété est aujourd'hui entourée de deux remparts, celui des hypothèques occultes et celui de la fiscalité, qui ne permettent pas au crédit de s'en approcher. Aujourd'hui il est impossible que la propriété foncière puisse obtenir de l'argent à bon marché. Il faudrait simplifier la forme des actes relatifs aux hypothèques, en diminuer les charges, qui retombent sur le crédit territorial, et enfin obtenir la publicité et la spécialité. « Le système financier, ajoutait M. d'Audiffret, a trop de rouages; on pourrait n'avoir qu'une seule administration pour tout ce qui touche à la propriété, soit que l'impôt atteigne le revenu, soit qu'il atteigne le capital. » Toutes ces réformes législatives et administratives, encore plus nécessaires aujourd'hui qu'elles ne l'étaient en 1850, sont toujours attendues.

Sans être aussi excessifs que M. d'Audiffret, d'autres considéraient l'institution du Crédit foncier comme prématurée et inutile. « Une grande partie des fonds qui s'empruntent sur la propriété foncière, disait M. de Mornay, n'est pas destinée à des opérations agricoles. L'agriculteur a plutôt besoin de crédit personnel que de crédit foncier; l'agriculteur souvent n'est pas propriétaire et n'a pas de gage territorial à offrir. »

Ces objections se ressentent de la confusion qui se faisait encore entre le Crédit foncier et le Crédit agricole. Une troisième crainte se manifestait : le succès du Crédit foncier n'aboutirait-il pas à favoriser cette tendance du paysan à acheter de la terre à crédit plutôt qu'à améliorer celle qu'il possède?

A ceux qui parlaient ainsi, on aurait pu répondre que, dans bien des circonstances, ces acquisitions si sévèrement censurées étaient un peu forcées; en cas de bail à ferme, par exemple, la plus-value, s'il y en a, passe entre les mains du propriétaire, qui en profite pour augmenter son fermage. L'institution du Crédit foncier, en facilitant ces acquisitions, doit aboutir au contraire à faire passer la propriété entre les mains de celui qui la cultive.

D'ailleurs, l'institution du Crédit foncier ne constituait pas une innovation. Le système de payement de la terre par annuités existait depuis longtemps dans les départements de l'ancienne province du Languedoc, où ce mode d'acquisition s'exprimait par ce terme, *payer pension*. La pension, c'est-à-dire l'acquittement des intérêts du capital et des annuités, s'étend en moyenne de quinze à vingt ans. Le Crédit foncier, en facilitant ce genre d'opérations, rendrait de véritables services; mais il est à craindre que de longtemps il n'en soit ainsi.

Enfin l'institution était repoussée par certains économistes, qui se demandaient si les titres à émettre pourraient aisément se placer en présence de la concurrence des rentes sur l'Etat. Cette appréhension n'était pas fondée, et M. Wolowski disait avec raison : « C'est plutôt pour les rentes sur l'Etat que je concevrais des craintes. En Allemagne et en Pologne, les obligations foncières ayant tout le caractère de rentes sur l'Etat, tel que payement assuré des arrérages, négociation facile, et ne différant des rentes sur l'Etat que par la solidité du gage qui les garantit, ces obligations ont été immédiatement préférées aux rentes sur l'Etat. » Il en a été de même en France : de 1852 à 1866, la moyenne du prix courant de la rente 3 pour 100 a été de 65 fr. ou 66 fr. Pendant ce même espace de temps, les coupures de 100 fr. du Crédit foncier, portant intérêt de 3 pour 100, ont été toujours cotées au-dessus de 90 fr.

Une fois admise en principe, l'institution du Crédit foncier restait à organiser. Les sociétés d'emprunteurs ou de prêteurs semblables à celles qui se sont fondées en Allemagne, et les sociétés intermédiaires d'actionnaires eurent chacune leurs partisans. C'est ce dernier système qui devait triompher. Et, chose assez remarquable dans ce pays où le pouvoir tient à tout centraliser dans ses mains, le système des sociétés intermédiaires d'actionnaires fut soutenu beaucoup plus par les hommes d'affaires et les propriétaires que par les hommes d'administration. L'inspecteur général des finances, qui avait été chargé de l'organisation des comptoirs d'escompte, se prononça très-fortement contre les sociétés d'actionnaires. Selon lui, ces sociétés seraient à peu près inutiles et même dangereuses. Elles se préoccuperaient beaucoup plus de leur intérêt que de celui des emprunteurs ou des prêteurs. Elles ne viseraient qu'à s'assurer des dividendes.

Les dividendes ont été en effet la grande préoccupation du Crédit foncier, et, sous ce rapport, les prévisions de M. d'Artigues se sont réalisées.

Après avoir été divisés sur l'opportunité de l'institution, les financiers eurent peine à s'entendre sur l'organisation de l'institution elle-même.

A l'origine, les partisans des sociétés intermédiaires ne songeaient pas à la concentration du Crédit foncier en un seul établissement. Le gouvernement n'y songeait pas davantage; il proposait même une société par département. La majorité des hommes d'affaires entendus dans l'enquête voulait une société par ressort de cour impériale. « Dans un département, disait M. Benoist d'Azy, on ne trouverait pas toujours un nombre d'hommes suffisant pour remplir les fonctions de membre du conseil d'administration, et enfin il y aurait peut-être danger à ce que les administrateurs, qui seraient parfois obligés d'avoir recours à des mesures rigoureuses, fussent placés trop près des individus qui en auraient été l'objet. En cas de contestation et de litige, l'institution d'une société par circonscription de cour impériale placerait tous les intérêts sous la même juridiction. »

La question du taux de l'intérêt à exiger des emprunteurs fut aussi très-controversée. On se prononçait généralement pour un taux unique. L'inspecteur général des finances, M. Bienaymé, dont les opinions étaient fort influencées par l'examen qu'il venait de faire du mécanisme des sociétés de crédit foncier en Allemagne, fut à peu près le seul à soutenir que la fixation de l'intérêt était une question dont les données varient avec les temps et les lieux, et qui ne devait pas être résolue par une règle générale et absolue. D'après son système, chaque société serait libre de fixer l'annuité, d'après les temps, les circonstances et les lieux au milieu desquels se feraient les opérations.

Le mandat de l'Assemblée législative se termina sans que les divers projets élaborés à la suite et à côté de cette enquête eussent été traduits en loi. Ce fut pendant la période intermédiaire qui s'écoula entre la constitution du 15 janvier 1852 et la mise à exécution de cette constitution par un décret du 28 février 1852, qu'on procéda à la première organisation du crédit foncier en France. Cette première organisation se fit dans des conditions relativement modestes. Le gouvernement se défendait avec une certaine vivacité d'avoir jamais eu la pensée d'une organisation supposant l'idée d'une institution unique dirigée par l'Etat. Ce qu'il voulait alors, c'était non pas créer des sociétés, mais favoriser leur développement; aussi le décret se bornait-il à indiquer les conditions générales de leur administration. A l'intérêt particulier était laissé le soin de les organiser sous le contrôle du gouvernement, et d'adapter aux diverses localités les combinaisons variées à l'aide desquelles ces établissements pouvaient se fonder. Le but des sociétés créées par le décret du 18 février 1852 devait être le prêt remboursable par annuités à long terme, au moyen d'émission de lettres de gage garanties par hypothèque, produisant intérêts et négociables sans frais au moyen d'une société intermédiaire chargée de vérifier le crédit de la propriété, d'émettre les lettres de gage, de recevoir le montant des

annuités et de servir aux porteurs des lettres de gage le montant de leurs intérêts.

On recommandait la formation libre de ces établissements plutôt qu'on ne visait à les créer en vertu de l'autorité gouvernementale. M. de Persigny, alors ministre de l'intérieur, s'exprimait ainsi au sujet de ces sociétés : « Partout où ces établissements existent, ils ont eu pour effet de dégrever la propriété, d'abaisser le taux de l'intérêt, de développer l'industrie agricole, de multiplier les travaux de toute sorte, d'accroître les revenus de l'Etat, en augmentant la consommation, et d'affranchir de toutes les charges féodales, dans presque toute l'Allemagne, les terres de paysan, c'est-à-dire la moitié du sol. »

On ne pensait alors à exclure aucun système; on se montrait prêt à admettre des sociétés d'emprunteurs et des sociétés de prêteurs. Chacune de ces sociétés devait avoir une circonscription limitée. Afin de faciliter l'émission des lettres de gage que ces sociétés étaient autorisées à faire, l'Etat et les départements se réservaient la faculté d'acquérir une certaine quantité de ces lettres.

Les prêts ne pouvaient être faits que sur première hypothèque. Cette disposition a été modifiée plus tard pour le cas où les immeubles sont grevés d'hypothèques de garantie d'éviction ou de rentes viagères. On considère aussi comme faits sur première hypothèque les prêts au moyen desquels tous les créanciers antérieurs doivent être remboursés en capital et intérêts; le prêt ne peut en aucun cas excéder la moitié de la valeur de la propriété.

Dans l'enquête, M. Benoist d'Azy avait déjà indiqué que le succès définitif d'une institution de crédit foncier exigeait que l'emprunteur conservât la disposition de la moitié de son revenu. La limite assignée au maximum des prêts semble atteindre ce but. Conformément aux vœux exprimés dans l'enquête préparatoire, le décret de création modifiait, en les simplifiant, les formalités de purge et d'expropriation, et soumettait l'établissement des sociétés de crédit foncier à l'autorisation du gouvernement. Une fois autorisées, ces sociétés devaient également rester sous la surveillance de l'Etat.

Un mois après, le 28 mars 1852, une première société était, sous le titre de *Banque foncière de Paris*, autorisée à opérer dans les sept départements du ressort de la cour d'appel de Paris. Deux autres sociétés de crédit foncier se formèrent à Marseille pour les départements situés dans le ressort de la cour d'appel d'Aix, et à Nevers pour les départements de la Nièvre, du Cher et de l'Allier. Mais en présence des gros avantages dont la Banque foncière de Paris entrevoyait déjà la réalisation, on vit se produire ce qui était arrivé un siècle auparavant pour la Banque de France. La concentration du monopole en un seul établissement fut sollicitée et obtenue. Le privilége de la Banque foncière de Paris, qui prit dès lors le titre de *Crédit foncier de France*, fut étendu à tous les départements où il n'existait pas de société de crédit foncier. En retour, le Crédit foncier prit l'engagement de créer des succursales avant le 1er juillet 1853 dans chaque ressort de cour impériale. Faculté lui ayant aussi été donnée de s'incorporer les établissements déjà établis, elle se les incorpora en 1856.

Cette concentration du Crédit foncier, très-profitable assurément aux actionnaires, a été beaucoup moins favorable au développement des opérations mêmes du Crédit foncier. Le mécanisme de ces opérations aurait été bien mieux compris par les populations si l'on eût conservé le système des circonscriptions. Pour s'en convaincre, il suffit de jeter les yeux sur les résultats obtenus dans les circonscriptions où s'étaient formées des sociétés de crédit foncier. D'après le tableau des prêts hypothécaires, par département, annexé au rapport de 1865, ces prêts, dans les six départements correspondant aux circonscriptions des sociétés incorporées, s'élevaient, au 31 décembre 1865, à plus de 33 millions, c'est-à-dire à plus du sixième de ces opérations dans les départements, le total étant de 181 millions.

Le monopole obtenu, on fit rapporter le décret qui obligeait la société à établir des succursales. Le décret du 10 décembre 1852, qui avait étendu le privilége du Crédit foncier à toute la France, avait restreint à 5 pour 100, tout compris, intérêts et frais d'amortissement du capital en cinquante ans, le maximum de l'annuité à payer par l'emprunteur. Moins d'un an après, ce maximum était supprimé.

En 1854, le Crédit foncier reçut une nouvelle organisation. Sa direction fut confiée à un gouverneur et à deux sous-gouverneurs nommés par l'empereur. Avant d'entrer en fonctions, le gouverneur doit justifier de la propriété de 200 actions, et chacun des sous-gouverneurs de la propriété de 100 actions. Le gouverneur reçoit de la société un traitement annuel de 40,000 fr.; la moitié de ce traitement est allouée à chacun des sous-gouverneurs. Trois membres du conseil d'administration sont pris parmi les trésoriers payeurs généraux; c'est l'organisation même de la Banque de France.

Jusqu'alors le Crédit foncier n'avait été autorisé qu'à faire des prêts pour une durée d'au moins dix ans. Le décret de réorganisation lui donna la faculté d'affecter à des prêts hypothécaires à court terme et sans amortissement les capitaux provenant de la réalisation de son fonds social et de ses bénéfices. On n'a pas usé de cette faculté. La question des succursales fut de nouveau posée, mais on en fit dépendre la création de décrets spéciaux, rendus en forme de règlements d'administration publique, sur la proposition même du conseil d'administration. Depuis douze ans, il n'a pas encore été établi de succursales, et les rapports annuels n'indiquent pas que cette lacune soit un des soucis de l'administration du Crédit foncier. Il est évident que le Crédit foncier, ressemblant sur ce point à tous les monopoles passés et présents (nous voudrions pouvoir ne pas dire futurs), ne fera rien en ce genre, à moins d'y être obligé, forcé et contraint par les incessantes réclamations de l'opinion publique et des intérêts spéciaux pour la satisfaction desquels il a été créé. Et encore!

Les prêts hypothécaires sont la première des opérations du Crédit foncier; c'est là, pour se servir des expressions de l'un de ses rapports, « son grand champ d'action; » mais, en vertu de diverses dispositions législatives, il peut aussi faire des prêts spécialement appliqués aux opérations de drainage, prêter aux communes, aux départements ou aux associations syndicales sans garantie hypothécaire. On a pensé que les engagements pris par ces corps collectifs de rembourser leurs emprunts au moyen de contributions spéciales formaient une garantie équivalente à celle d'une hypothèque et seraient toujours remplis tant qu'il y aurait un gouvernement régulier. Ces opérations, dans la pensée des administrateurs du Crédit foncier, doivent avoir un autre avantage, celui de familiariser les populations des départements avec le mécanisme de l'institution et de faire tomber les préjugés dont elle est l'objet. « Les particuliers recourront davantage au Crédit foncier, dit l'exposé des motifs du projet de loi qui a autorisé ces opérations, quand ils verront à chaque instant les avantages qu'en aura retirés leur commune, leur localité ou leur département. » Ces espérances étaient fondées. Ces sortes de prêts ont été autorisés par la loi du 17 juillet 1860, et ils n'ont guère commencé à se réaliser sur une grande échelle qu'à partir de 1861. Or, depuis le commencement de l'institution jusqu'à la fin de 1860, la masse du prêt hypothécaire dans les départements dépassait à peine 57 millions. Durant les cinq exercices suivants, l'importance de ces prêts s'est élevée à plus de 180 millions. Les quatre premiers mois de 1866 ont produit une augmentation de 64 millions.

Ces opérations qui, en principe, ne devaient avoir qu'un rôle secondaire, sont devenues beaucoup plus importantes que les prêts hypothécaires. Les capitaux qui y sont consacrés sont deux fois et demie plus considérables que ceux qui sont destinés aux prêts hypothécaires. Jusqu'à présent le résultat a été bon. Les communes et les départements ont pu trouver sur-le-champ les capitaux nécessaires pour entreprendre immédiatement de grands travaux publics d'une utilité incontestable, dont l'exécution, sans le concours du Crédit foncier, aurait dû être indéfiniment ajournée.

En autorisant les emprunts, l'Etat veille à ce qu'ils soient employés en œuvres utiles. Les fonds ainsi prêtés à long terme par le Crédit foncier sont consacrés à des constructions de maisons d'école ou d'églises, à l'exécution de chemins vicinaux et à des travaux de voirie, d'irrigation et de distribution d'eaux. Ces opérations concourent à modifier à la longue la clientèle du Crédit foncier, qui chaque jour prend dans les communes rurales une importance de plus en plus considérable. Comme exemple de l'appui que les grands travaux publics trouvent dans la commandite du Crédit foncier, nous citerons les grands travaux entrepris par la chambre de commerce du Havre dans le port de cette ville, travaux qui doivent permettre l'entrée des plus grands navires et mettre les bassins de ce grand entrepôt en rapport avec les nécessités actuelles de la navigation. C'est grâce à un emprunt de 4,800,000 fr. que cette entreprise a pu être commencée et menée à fin.

Le Crédit foncier s'est fait autoriser par décrets des 11 janvier et 10 mai 1860 à étendre ses opérations en Algérie. Ces opérations qui, au dire d'une enquête préalable faite en 1860 par un membre important du conseil d'administration, M. Hailig, ne rencontrent point d'obstacles sérieux tant dans la constitution de la propriété que dans l'organisation des lois civiles de l'Algérie, n'ont eu d'abord que d'assez médiocres résultats, et leur importance, à la fin de 1865, s'élevait à moins de 6,500,000 fr., se répartissant presque également en prêts hypothécaires et en prêts communaux. La raison en est simple.

En 1861, on n'avait créé à Alger qu'une agence chargée des opérations du Crédit foncier dans toute l'Algérie. Depuis, l'administration du Crédit foncier, voulant faciliter les affaires et, à cet effet, jugeant nécessaire d'avoir un représentant spécial dans chaque province, a, au mois de mars 1867, établi deux nouvelles agences.

Depuis la création de l'agence de Constantine, pour ne parler que d'elle seule, il a été adressé à cet établissement, en six mois, cinquante-trois demandes montant ensemble à 1,309,200 fr.; plusieurs de ces demandes sont encore à l'instruction; jusqu'à ce jour, il a été accordé par la société du Crédit foncier un certain nombre de prêts, formant une somme totale de 604,200 fr. et qui sont déjà réalisés en partie.

Le Crédit foncier, bien que né d'hier, a, comme on le voit, rendu déjà d'importants services. Il ne tient qu'à lui d'être plus utile encore.

Pour cela deux choses sont nécessaires :

1° Réduire à 6 pour 100 le taux de l'intérêt et faire ainsi disparaître, entre les opérations auxquelles il se livre en France et celles qu'il pratique en Algérie, une différence que rien ne saurait justifier;

2° Apporter une activité plus grande dans l'instruction des demandes, afin de secourir efficacement le propriétaire qu'un embarras trop longtemps prolongé jetterait, corps et biens, dans les griffes de l'usure.

Les opérations de drainage ont moins bien réussi. La propriété foncière s'est trouvée impuissante à profiter des 100 millions que le gouvernement, par l'intermédiaire du Crédit foncier, voulait dans ce but mettre à sa disposition. Sur cette somme de 100 millions, c'est à peine si, par suite des conditions auxquelles les prêts pour drainage sont soumis, la propriété foncière a pu obtenir 900,000 fr.; l'échec sur ce point a été, par conséquent, complet. Les ressources à l'aide desquelles le Crédit foncier pourvoit aux prêts communaux sont, comme celles qui sont destinées à pourvoir aux prêts hypothécaires, procurées par des émissions d'obligations. Bien que les garanties présentent en réalité autant de sécurité que celles qui reposent sur un gage hypothécaire, le public fait encore une distinction entre les deux catégories d'obligations. Il y a toujours un écart de 12 à 15 pour 100 entre le cours des obligations hypothécaires à 3 pour 100 et les obligations communales portant le même intérêt. A la fin de mai 1866, les premières de ces valeurs étaient cotées à 465 fr., tandis que les secondes ne l'étaient qu'à 375 fr.

Mais de toutes les opérations du Crédit foncier, la première, celle qui devrait être la principale et rester telle, celle qui est la raison d'être même de l'institution, c'est le prêt hypothécaire à court ou à long terme. Conformément aux statuts revisés en 1859, les prêts à long terme sont remboursables par annuités calculées de manière à amortir la dette dans un délai de dix ans au moins et de soixante ans au plus, et les prêts à court terme sont remboursables avec ou sans amortissement. Les uns et les autres peuvent être faits soit en numéraire, soit en obligations foncières ou lettres de gage. Jusqu'à présent, ce sont les prêts d'une durée de cinquante ans qui ont prévalu. A la fin de 1865, ces sortes de prêts figuraient pour 451 millions dans l'ensemble des opérations de ce genre, qui s'élevait alors à 644 millions. Les prêts de quarante et un à quarante-neuf ans sont après les plus importants. A cette même date, ils s'élevaient à 141 millions.

En adoptant ce mode d'opérer, le Crédit foncier s'est écarté des données que suggéraient les avoués et les notaires de Paris entendus dans l'enquête de 1850, données qui avaient pour elles l'expérience pratique de la caisse hypothécaire. Le langage de M. Gauthier, membre honoraire de la chambre des avoués, est sur ce point curieux à recueillir et à comparer avec les résultats des opérations du Crédit foncier. « Nos opérations, dit-il, se faisaient surtout avec des personnes qui travaillent et qui ont quelque chose de plus que leur simple revenu. Dans nos statuts de 1847, nous avions établi plusieurs périodes. Il y avait des périodes de dix, quinze, vingt, vingt-cinq et trente ans. Nous comptions beaucoup sur la période de vingt ans, c'est celle dans laquelle les emprunteurs nous inspiraient le plus de confiance. Cela se comprend; un père avance à son fils le capital nécessaire pour l'établir; il lui achète une étude de notaire ou d'avoué. Si le fils travaille et a l'esprit d'ordre, il pourra tous les ans prélever sur ses profits la somme nécessaire au payement de l'annuité, et dans un espace de vingt ans, qui est la durée ordinaire des professions libérales, il libérera entièrement les propriétés de son père. Cette classe d'emprunteurs nous inspirait plus de confiance que les personnes qui empruntent pour trente ans. Quand on fait des emprunts à si long terme, c'est souvent dans le désir de ne pas liquider soi-même ces opérations et de laisser ce soin à ses héritiers. » M. Gauthier convenait du reste qu'il était des besoins exigeant une période de plus de vingt ans. Dans la pratique du Crédit foncier, les prêts de dix à vingt ans, à la fin de 1865, représentaient seulement un chiffre de 23 millions, et ceux de vingt et un à quarante ans un chiffre de 27 millions. Quant aux prêts d'une durée de soixante ans, le Crédit foncier n'en a fait que pour moins de 1,500,000 fr. En somme, les opérations adoptées par une pratique de quinze ans sont celles qui, au moment de l'organisation de l'institution, répugnaient particulièrement aux hommes d'affaires, et les opérations qui inspiraient à ceux-ci le plus de confiance ne figurent que pour un trentième dans la masse des prêts hypothécaires consentis.

L'administration est habile; les prêts sont consentis dans des conditions fort prudentes. Hors certains cas, où les intérêts de la société sont du reste parfaitement garantis, les prêts ne sont faits que sur première hypothèque. Les théâtres, les mines et les carrières, les immeubles indivis, si l'hypothèque n'est établie sur la totalité des immeubles du consentement de tous les copropriétaires, les immeubles dont l'usufruit et la nue propriété ne sont pas réunis, à moins du consentement de tous les ayants droit à l'établissement de l'hypothèque, ne sont pas admis au bénéfice des prêts. On n'admet en outre que les propriétés qui justifient d'un revenu durable et certain. Le montant du prêt ne peut dépasser la moitié de la valeur de l'immeuble hypothéqué; il doit être tout au plus du tiers de la valeur pour les vignes, les bois et autres propriétés dont le revenu provient de plantations. Les bâtiments des usines et des fabriques ne sont estimés qu'en raison de leur valeur indépendante de leur affectation industrielle. Dans aucun cas l'annuité au service de laquelle l'emprunteur s'engage ne peut être supérieure au revenu de la propriété. Le taux de l'intérêt ne doit pas dépasser le taux légal. En réalité, l'annuité comprend, outre l'intérêt et l'amortissement déterminé par le taux de l'intérêt et la durée du prêt, une commission de 0 fr. 60 pour 100 fr. pour les prêts hypothécaires en France, de 1 fr. 20 pour les prêts hypothécaires en Algérie, et de 0 fr. 45 pour les prêts aux départements, aux communes et aux associations syndicales. Le Crédit foncier s'est en outre réservé la faculté de faire élever le taux de cette commission par décret du pouvoir exécutif. Cette faculté, il n'en a point été fait usage. Mais le public emprunteur n'y a rien gagné. Lorsque le taux de l'intérêt, en temps de crise, s'élevait au-dessus de l'intérêt légal, le Crédit foncier, au lieu de diriger vers les prêts hypothécaires les fonds qui lui étaient prêtés en comptes courants, les a dirigés au contraire vers des opérations toutes différentes. On a justifié ce mode d'opérations par les bénéfices qu'on en a retirés. On ne s'en est pas fait, il est vrai, une règle générale; on s'est même défendu de toute pensée semblable; mais on a avoué, avec l'approbation du conseil de censure, que si l'occasion de faire de semblables bénéfices se présentait encore, même en s'écartant de l'esprit rigoureux des statuts, on recommencerait. On a, en effet, recommencé.

A ce sujet, le rapport des censeurs sur les opérations de l'exercice 1864 s'exprime avec une certaine naïveté. « En même temps que la dernière crise diminuait nos prêts hypothécaires, elle offrait un placement plus fructueux à nos comptes courants, même dans les moments les plus difficiles. Elle nous rendait ainsi d'un côté ce qu'elle nous ôtait de l'autre, par l'effet naturel des combinaisons financières sur lesquelles reposent nos opérations et de la position que notre société s'est faite dans l'opinion des capitalistes. Il ne faudrait sans doute pas compter toujours sur des compensations de ce genre, ni en faire une formule absolue capable de défier tous les événements; mais nous la croyons vraie dans la limite des variations ordinaires des capitaux. En effet, pendant cette année 1864, les prêts hypothécaires furent seulement de 75 millions, tandis que pendant les quatre années précédentes ils avaient été de 90 millions en moyenne, et notamment de 108 millions en 1863. » En d'autres termes, le rapport de 1865 avouait qu'en temps de crise l'institution essentiellement créée avec privilége pour venir en aide à la propriété foncière n'en ferait rien, si ses actionnaires trouvaient leur profit à procéder autrement.

Le mode de payement des annuités est très-avantageux pour les emprunteurs; il se fait par semestre. Le défaut de payement d'un semestre doit être suivi d'une immédiate mise en demeure, et un mois après la mise en demeure, la totalité de la dette est exigible. On n'a eu que très-rarement recours au moyen de contrainte dont la société est armée.

Le rapport relatif à l'exercice 1860 constatait que du 31 janvier 1855 au 31 juillet 1860, les actes de procédure accomplis par la société avaient consisté presque uniquement dans quelques mises en demeure, que le séquestre n'avait été mis que quatre fois, et que sur sept expropriations commencées, trois seulement avaient été suivies de vente. Dans les exercices suivants, l'emploi de ces mesures de rigueur n'aura probablement pas pris plus d'importance, car les rapports n'en parlent pas. Les prêts sont faits au moyen de lettres de gage. Afin de prévenir toutes les causes qui, par suite de la situation personnelle des emprunteurs, pourraient amener une dépréciation de ces titres, une loi votée en 1857 a autorisé la société du Crédit foncier à faire, comme la Banque de France, des avances sur ces obligations dans la proportion des quatre cinquièmes de leur valeur cotée à la Bourse. Cette mesure législative, très-avantageuse aux emprunteurs qui n'ont besoin momentanément que d'une partie de leur emprunt, est aussi très-propre à maintenir la valeur des obligations.

Les obligations foncières que la société est autorisée à émettre sont, à la faculté du preneur, ou nominatives ou au porteur. Elles ne peuvent pas dépasser le montant des engagements des emprunteurs. Leur coupure la plus faible est de 100 fr.; elles sont créées sans époque fixe de remboursement pour le capital; elles sont appelées au remboursement par la voie du sort, et chaque rembour-